Commission d'enquête
sur le
programme de commandites
et les activités publicitaires

Rétablir l'imputabilité

Études : volume 1

Le parlement, les ministres
et les sous-ministres

Rétablir l'imputabilité

Études : volume 1

Le parlement, les ministres et les sous-ministres

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada,
représentée par le Ministre des Travaux publics
et Services gouvernementaux - 2006

N cat. : CP32-87/1-2006F

ISBN 0-660-97119-4

En vente chez votre libraire local ou auprès des

Éditions et Services de dépôt

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Ottawa (Ontario)

KIA OS5

Téléphone : (613) 941-5995
Commandes seulement : 1 800 635-7943
Télécopieur : (613) 954-5779 ou 1 800 565-7757

Internet : http://publications.gc.ca

Also issued in English under the title
Restoring Accountability
Research Studies, Volume 1
Parliament, Ministers and Deputy Ministers

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1
Donald Savoie

Les études 4

LE PARLEMENT ET LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE 25
Peter Dobell et Martin Ulrich

1 Introduction 25

2 Attentes raisonnables relatives à l'examen des finances effectué par le parlement 28

3 Supervision financière exercée par le Parlement : aperçu 30
3.1 Perspectives des parlementaires sur la supervision financière 30
3.2 Instruments de base de la supervision 34
3.3 Pouvoirs du Parlement et responsabilité envers le Parlement 36

4 Pratiques parlementaires 38
4.1 Pourquoi le bilan des comités est médiocre 39
4.2 Service d'analyse financière 42
4.3 Amélioration du fonctionnement des comités 46
4.4 Examen de la structure des crédits 50
4.5 Autres instruments parlementaires 52
4.6 Réaction parlementaire à la proposition de mise en place d'un agent comptable 54
4.7 Une amélioration du processus de nomination? 55

5 Résumé des recommandations et conclusion 59
5.1 Service d'analyse financière 60
5.2 Renforcement des comités de la Chambre 61
5.3 Examen continu de la structure des crédits 61
5.4 Une reddition de comptes administrative plus claire 62

6 Conclusions 63

Annexe
Examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits 65

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS 71
Jonathan Malloy

1 Introduction 71

2 Aperçu général 73
2.1 Historique 73
2.2 Mandat 75

3 Le contexte de la Chambre des communes 77
3.1 Le système des comités 78
3.2 Les répercussions pour le CCP 81

4 Les éléments 82
4.1 La composition 83
4.2 L'intérêt des membres 87
4.3 La présidence 90
4.4 Le personnel 92

5 Les relations avec le vérificateur général 92

6 Les activités et rapports 95
6.1 Les enquêtes globales et spécifiques 96
6.2 L'enquête sur les commandites de 2004 100

7 La reddition de comptes et les témoins fonctionnaires 106

8 Conclusions et recommandations 110
8.1 Conclusion 113

CLARIFICATION DE LA DOCTRINE DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE APPLICABLE AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT DU CANADA 117
David E. Smith

1 Doctrine 117

1.1 Introduction : La doctrine constitutionnelle de la responsabilité ministérielle 117
1.2 Responsabilité ministérielle 120
1.3 Responsabilité ministérielle individuelle et collective 122
1.4 Le sens de la responsabilité 124
1.5 Dépolitiser la responsabilité ministérielle 126
1.6 La pratique canadienne de la responsabilité ministérielle 129
1.7 La solution de l'agent comptable 130

2 Rôles 135

3 Interprétation 137

4 Comparaisons 141

5 Conclusion 151

6 Recommandations 153

LE PERSONNEL MINISTÉRIEL : LES TRIBULATIONS DES ORPHELINS LÉGISLATIFS DU PARLEMENT 163

Liane E. Benoit

Remerciements 163

1 Par où commencer? 164
1.1 Introduction 164
1.2 Portée de l'étude 164
1.3 L'héritage du rapport Dorion 166

2 Fondements théoriques et bref historique des orphelins législatifs 167
2.1 Les méditations du professeur Mallory : un premier point de vue 167
2.2 Souvenirs de l'ère Pearson 169
2.3 Une rupture avec le passé 171
2.4 L'émergence du nouveau cabinet ministériel 173
2.5 Brider les adjoints 178
2.6 Sur les sommets qui leur reviennent : une nouvelle vision du personnel exonéré 179

2.7 Faire du neuf avec du vieux : les années Chrétien - Martin 182

3 Aujourd'hui : la situation contemporaine des orphelins législatifs 184

3.1 Le recrutement : un exercice de haut vol 185
3.2 Le « bon » personnel : filtrage du CPM 193
3.3 Décrocher 196
3.4 Rôle et attributions du personnel ministériel 197
3.5 Danser avec les petits chéris : relations entre bureaucrates et personnel exonéré 204
3.6 Tu ne donneras pas d'ordres! 213
3.7 Des ordres sont-ils nécessaires? 216
3.8 « Normalement » par le sous-ministre 219
3.9 Ordres indirects et autres formes de folies 223
3.10 Code d'éthique et autres formes de surveillance : qui surveille les orphelins? 229
3.11 « Exonérer » le cabinet du ministre 239
3.12 L'exonération : bonheur ou malédiction? 242
3.13 Mais dans les faits, qui se prévaut de l'exonération? 246
3.14 Des exonérations douteuses : les cas de Pierre Tremblay et Isabelle Roy 251
3.15 Le Programme de commandites : politisation partisane et structurelle 261

4 Quelles leçons peut-on tirer? 264

4.1 Observations et conclusions 264
4.2 Des pistes pour l'avenir 269

LE RÔLE DU SOUS-MINISTRE AU GOUVERNEMENT DU CANADA : SA RESPONSABILITÉ ET SA REDDITION DE COMPTES 283

Jacques Bourgault

1. Le statut : poste et fonctions de sous-ministre 285

1.1 Le sous-ministre : sélection, recommandation et nomination 285
1.2 Les responsabilités du sous-ministre 287
1.2.1 Le ministre 287
1.2.2 Le gouvernement 289
1.2.3 Les organismes centraux de gestion 290
1.2.4 Le Parlement 291

106-02467/

1.3 Pouvoirs et obligations 291
1.4 Sept modèles particuliers de relations avec le personnel politique, et plusieurs modèles étrangers 292

2 L'évolution de la carrière des sous-ministres 295
2.1 Carrière avant d'accéder à ce niveau de fonction 295
2.2 Carrière au sein du groupe des sous-ministres 295
2.3 Rétrécissement de la durée en fonction 296
2.4 Plus de mobilité interministérielle 297
2.5 Un apprentissage du fonctionnement des organismes centraux et de leur culture 297

3 Gestion horizontale et développement de la communauté 298
3.1 Fonctionnement du groupe des sous-ministres comme communauté 298
3.1.1 L'évolution du « centre comme point stratégique » de référence pour les sous-ministres 299
3.1.2 La communauté 301
3.2 La montée de la gestion horizontale 304
3.3 Les instruments et processus d'information mutuelle, de coordination des initiatives et d'intégration des programmations ministérielles 305
3.4 Un cadre corporatif où le plan d'ensemble de la gestion gouvernementale a un indice sur le plan particulier de la gestion de chaque ministère 307
3.5 Les répercussions de ces tendances sur les relations avec les ministres et les ministères 308

4 La reddition de comptes 311

5 Conclusion 317

LA NOMINATION ET L'ÉVALUATION DES SOUS-MINISTRES CANADIENS : COMPARAISON AVEC D'AUTRES RÉGIMES DE TYPE WESTMINSTER ET PROPOSITION DE RÉFORME 331

Peter Aucoin

1 Introduction 331

2 Les conventions et le modèle canadiens 332

2.1 Renforcement du caractère indépendant de la dotation dans la fonction publique 333
2.2 Les conventions de la fonction publique neutre 335

3 Les pressions politiques de la Nouvelle gouvernance publique 337
3.1 Concentration du pouvoir 339
3.2 Importance du personnel politique 340
3.3 Réceptivité de la fonction publique 342

4 La Nouvelle gestion publique : la gestion au premier plan 345
4.1 Déréglementation et décentralisation 347
4.2 Le découplage des politiques et des opérations 349
4.3 Ententes et évaluations de rendement 349
4.4 Marchéisation, choix du citoyen et sous-traitance 350
4.5 Mesure du rendement et rapports axés sur les résultats 351
4.6 Les pressions en vue d'une meilleure gestion 352

5 Le Canada dans une perspective comparative 353
5.1 Ressemblances 354
5.2 Différences 355
5.3 Australie 356
5.4 Grande-Bretagne 359
5.5 Nouvelle-Zélande 360
5.6 Proposition de réforme 363
5.7 Une commission de sous-ministres 368

ANNEXE A : LISTE DES AUTEURS 375

INTRODUCTION

Donald Savoie

À l'automne 2004, le juge Gomery m'a invité à me joindre à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires en tant que directeur de la recherche pour la phase II du travail de la Commission, qui allait très vite être connue sous le nom de phase des recommandations. C'est tout un défi qu'il a lancé à l'équipe de recherche en demandant : « Savez-vous ce qui fait un bon juge? » Je ne connaissais pas la réponse, ce qu'a certainement dû trahir mon air perplexe, et il a très vite répondu : « Deux bons avocats devant le juge, chacun représentant de façon très compétente l'une ou l'autre partie dans l'affaire ». J'avais tout de suite compris : le juge Gomery était prêt à se pencher sur toute question, tant et aussi longtemps que le programme de recherche était en mesure de monter un dossier solide de part et d'autre. À aucun moment le juge Gomery a-t-il exprimé le moindre préjugé, idée préconçue ou suggestion à l'équipe de recherche de se pencher sur une question donnée ou de l'examiner

d'un point de vue particulier. C'est dans ce même esprit qu'il a participé à toutes les réunions du Comité consultatif ainsi qu'aux discussions en table ronde qui ont été tenues dans cinq régions du pays entre août et octobre 2005.

J'ai fait un examen attentif du mandat de la Commission. Celui-ci demandait au juge Gomery de formuler des recommandations « à partir des faits constatés » à la phase I, « dans le but de prévenir la mauvaise gestion des programmes de commandites et des activités publicitaires à l'avenir ». Il énumérait un certain nombre de questions précises à examiner et demandait « l'établissement d'un rapport sur la responsabilité des ministres et des fonctionnaires ».

J'ai suivi les comparutions de témoins devant le juge Gomery, tant à Ottawa qu'à Montréal. J'ai également produit un rapport visant à cerner les aspects clés que la Commission pourrait vouloir examiner. J'ai rencontré régulièrement le juge Gomery pour passer en revue les différentes questions ainsi que le programme de recherche de la Commission au fur et à mesure de sa planification. Il a très tôt demandé que je tienne compte de ce que faisait le gouvernement pour réformer ses activités de gestion et que je passe en revue les différents documents que déposait le président du Conseil du Trésor, afin que la Commission ne se consacre pas à réinventer la roue. Le juge Gomery a, par exemple, souligné que le Conseil du Trésor avait produit un document solide sur la gouvernance des sociétés d'État. Il a expliqué qu'au lieu de commencer à partir de zéro, nous devrions plutôt offrir une critique du document et comparer les conclusions de ses auteurs avec l'expérience vécue en la matière dans d'autres pays.

Le programme de recherche de la Commission est le fruit des efforts de nombreux participants. Je tiens à souligner tout particulièrement le travail de M. Ned Franks, professeur émérite à l'Université Queen's et l'un des meilleurs étudiants du Parlement canadien. Il a aidé avec

chaque facette du programme de recherche, depuis l'identification des questions à étudier jusqu'à la recommandation de chercheurs et de spécialistes.

Le Comité consultatif de la Commission a lui aussi fourni des conseils et un appui importants au programme de recherche. La Commission a eu le bonheur d'attirer pour siéger au Comité une liste impressionnante de Canadiens, sous la présidence de Raymond Garneau, homme d'affaires chevronné du Québec, ancien ministre des Finances au Québec et ancien député fédéral à Ottawa. Ont également siégé au Comité M. Roch Bolduc, ancien sénateur et ancien haut fonctionnaire au gouvernement du Québec; M^me^ Carolle Simard, du Département de sciences politiques et d'administration publique de l'Université du Québec à Montréal; M. Bevis Dewar, ancien sous-ministre de la Défense et directeur du Centre canadien de gestion, récemment devenu l'École de la fonction publique du Canada; l'honorable John Fraser, ancien ministre de Cabinet fédéral et ancien président de la Chambre des communes; M^me^ Constance Glube, ancien juge en chef de la Cour Suprême de la Nouvelle-Écosse; M. Ted Hodgetts, professeur émérite à l'Université Queen's et autrefois membre de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) et directeur de la rédaction de la Commission d'enquête royale sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco); et M^me^ Sheila-Marie Cook, ancien fonctionnaire au gouvernement fédéral et aujourd'hui directrice exécutive et secrétaire de la Commission. J'ai quant à moi joué le rôle de secrétaire du Comité consultatif.

Je ne saurais trop insister sur l'importance du travail fait par le Comité consultatif s'agissant d'élaborer et d'encadrer le programme de recherche de la Commission. J'ai grandement bénéficié des sages conseils que m'ont donnés, individuellement et collectivement, les membres, ainsi que de leurs connaissances et de leurs mises en garde éclairées. Ils ont été généreux avec leur temps et leur patience. Ils ont

lu les différentes études de recherche et livré des conseils quant à la meilleure utilisation à faire de leurs conclusions en vue du rapport de la phase II.

À son niveau le plus général, le programme de recherche de la Commission s'est intéressé aux relations entretenues par le Parlement avec le gouvernement du Canada et les fonctionnaires, et inversement, à la meilleure façon de promouvoir la transparence au gouvernement, et aux rôles des principaux acteurs politiques et administratifs au sein du gouvernement. Les études rédigées pour la Commission avancent des perspectives différentes et parfois contradictoires. Cette diversité était délibérée. Les études proposent par ailleurs diverses pistes de solution. Nous avons eu le privilège d'intéresser des spécialistes renommés dans leur domaine à produire ces travaux de recherche pour la Commission. Nous avons également fait appel à des praticiens pour des rapports traitant du personnel exonéré, de la vérification interne et de questions en matière de publicité et de commandites.

Ces études abordent toutes les questions que le juge Gomery a été chargé d'examiner. Elles traitent en effet des rôles respectifs du Parlement, des ministres et des hauts fonctionnaires; des processus de nomination des sous-ministres et d'évaluation de leur rendement; de l'accès à l'information; et de législation en matière de divulgation d'actes fautifs et de lobbying.

Les études

« Le Parlement et la responsabilité financière », de Peter Dobell et Martin Ulrich, du Centre parlementaire, fait l'examen du rôle de surveillance financière du Parlement. Les auteurs rappellent au lecteur que c'est le Parlement qui est à la source de la légitimité des décisions de dépenser prises par le Parlement. Ils se penchent sur les mécanismes par lesquels se traitent l'approbation et l'examen financiers au Parlement et sur certains incitatifs possibles. Ils soulignent que

l'affectation à divers comités parlementaires de la responsabilité de l'examen du Budget des dépenses a pour objet de multiplier les possibilités d'en faire une étude détaillée. L'examen public des dépenses de programmes peut amener une meilleure compréhension de ces dépenses et de leurs risques financiers inhérents. Reconnaissant le succès limité du Parlement s'agissant de l'examen des plans, budgets et rapports sur le rendement ministériels, les auteurs esquissent des propositions en vue d'améliorer cette surveillance financière.

Des entrevues avec des parlementaires révèlent qu'ils pensent bien comprendre revenus et dépenses globaux ainsi que déficits, surplus et dettes. Bien qu'ils ne soient pas au courant du détail des transactions du gouvernement, ils estiment que la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les lignes directrices, procédures et exigences sont suffisantes pour maintenir l'intégrité financière. Ils reconnaissent néanmoins qu'ils ne s'attardent pas trop sur les budgets des dépenses des ministères et qu'ils n'ont en conséquence qu'une connaissance très limitée des ressources qui sont employées pour obtenir les résultats de programmes. Les parlementaires conviennent à regret que s'ils effectuaient un examen vigoureux des plans, budgets et rapports sur le rendement ministériels, ils seraient vraisemblablement en mesure de déceler très tôt les programmes susceptibles d'être victimes de mauvais usage de fonds publics. Ils pourraient également faire comprendre aux ministres et aux fonctionnaires que le Parlement s'intéresse à la gestion financière.

Le succès limité des comités parlementaires dans l'exécution de leurs responsabilités en matière de surveillance financière est attribuable non seulement aux très lourds emplois du temps des parlementaires mais également à leurs compétences techniques limitées s'agissant d'analyser les données financières très complexes que renferment les budgets des dépenses. Peter Dobell et Martin Ulrich proposent, pour combler cette sérieuse lacune, la création d'un solide service d'analyse financière qui relèverait du Parlement.

Ce succès limité des comités s'explique également par l'absence d'incitatifs encourageant les parlementaires à consacrer de leur temps à la surveillance financière. MM.Dobell et Ulrich recommandent ici l'adoption d'un mécanisme grâce auquel un comité pourrait demander un débat d'une heure à la Chambre des communes avec le ministre responsable, si le rapport de comité recommandant la modification d'un programme et les plans de dépenses s'y rattachant a été rejeté. Une telle exposition à la Chambre attirerait vraisemblablement l'attention des médias.

Les auteurs expliquent par ailleurs qu'il y aurait peut-être lieu de modifier la façon dont sont structurés les crédits. Ils expliquent, pour étayer leur proposition, que si le coût du programme de contrôle des armes à feu avait fait l'objet d'une rubrique distincte au lieu d'être inclus dans le crédit correspondant au coût administratif du ministère de la Justice dans son entier, le coût véritable du programme aurait été évident, ce qui aurait amené un débat beaucoup plus tôt.

Peter Dobell et Martin Ulrich soulignent enfin que si le système des agents comptables avait été en place à l'époque du Programme de commandites, « il aurait été nécessaire de documenter les écarts par rapport aux procédures normales, notamment en relation avec la participation des ministres et de leur personnel ». Enfin, ils avancent qu'un examen par des comités parlementaires des nominations de tous les hauts fonctionnaires sensibiliserait ces derniers aux exigences du Parlement, y compris leur responsabilité de bonne gestion financière.

Dans son étude intitulée « **Le Comité permanent des comptes publics », Jonathan Malloy** fait valoir que l'efficacité du Comité des comptes publics de la Chambre des communes est limitée par sa structure, des contraintes en matière de ressources humaines et de procédure ainsi que par les systèmes parlementaires et politiques dans lesquels il évolue. L'une des grandes faiblesses du Comité réside dans l'instabilité de sa composition, qui entraîne un manque de continuité,

d'expérience et d'expertise. En outre, les députés et membres potentiels du Comité n'ont guère de motivation à s'intéresser aux questions de comptabilité, comparé aux autres affaires qui accaparent leur temps, sauf lorsqu'il surgit des enjeux de grande visibilité médiatique.

M. Malloy explique que le Comité des comptes publics a pour mandat de faire une analyse rétrospective des activités gouvernementales sous l'angle des dépenses engagées et de la gestion financière. Il articule ses travaux autour des rapports du vérificateur général du Canada qui rend compte au Parlement par l'entremise du Comité, constituant ainsi une caisse de résonance pour ces rapports. Présidé par un membre de l'opposition, il peut également produire ses propres rapports sur certaines questions distinctes de celles examinées par le vérificateur général, mais il ne dispose pour cela que de ressources de recherche limitées.

Le Comité a pour objet d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses dépenses et de sa gestion des fonds publics. Il offre l'occasion d'interroger les ministres et les fonctionnaires, assurant ainsi un degré de transparence qui ne serait pas atteignable autrement. Il est en mesure d'attirer l'attention sur des questions d'intérêt public et peut contribuer ainsi à prévenir la gabegie en médiatisant les erreurs de gestion ou des actes fautifs éventuels. De fait, le Comité doit une grande partie de son influence à cet examen public de comportements inappropriés.

M. Malloy fait remarquer que les comités parlementaires manquent de règles claires concernant le traitement des fonctionnaires comparaissant en qualité de témoins. Les fonctionnaires ne sont pas toujours libres de s'exprimer et s'exposent aux critiques s'ils parlent trop ou pas assez. Il leur arrive d'être pris dans le feu croisé que s'échangent les membres du Comité à l'occasion de conflits politiques.

L'auteur suggère comme solution possible l'adoption de la pratique britannique qui fait assumer aux hauts fonctionnaires une responsabilité distincte et additionnelle pour les affaires financières de leur ministère.

Le sous-ministre porterait ainsi un second titre, celui d'agent comptable, assigné par le Conseil du Trésor, et, en cette capacité, rendrait compte pleinement au Parlement de l'administration financière de son ministère. Cette responsabilité, argüe M. Malloy, remédierait à la confusion qui marque actuellement la reddition de comptes par le ministre.

Il suggère également que le Comité traite différemment les macro-questions, telles que le Programme de commandites, qui sont sujets à des affrontements partisans, et les micro-questions, telles que les sujets administratifs non controversés, qui suscitent peu de conflits ou d'acrimonie. La couverture médiatique des travaux du Comité est en très grande partie provoquée par les polémiques qui surgissent au cours des audiences, alors que les rapports produits ultérieurement par le Comité ne retiennent que peu l'attention des médias.

M. Malloy passe en revue le rôle joué par le Comité des comptes publics et son utilité lors de l'enquête sur le Programme de commandites. Les audiences de 2004 ont servi de tribune publique et de source d'information suite à la publication du rapport de la vérificatrice générale. Il estime, cependant, que l'enquête du Comité a été inefficace, relativement superficielle et marquée par un traitement hautement partisan de l'information divulguée. Mais vu les contraintes auxquelles le Comité est actuellement soumis, il est peu probable qu'il aurait pu faire mieux.

M. Malloy formule quatre recommandations. Le Comité des comptes publics doit avoir une composition stable et compter des membres chevronnés, ce qui suppose que les partis politiques s'engagent à laisser les membres en place plus longtemps pour qu'ils puissent accumuler de l'expérience. Les députés doivent s'intéresser davantage aux questions de reddition de comptes. Le Comité doit disposer d'un personnel permanent plus nombreux afin de pouvoir effectuer des recherches indépendantes et poser des questions aux experts de manière

professionnelle et non partisane. Enfin, le Canada devrait adopter une variante du modèle britannique où un agent comptable est désigné pour chaque ministère.

« Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au Gouvernement et au Parlement du Canada », de David E. Smith, est une étude qui décrit la doctrine constitutionnelle de la responsabilité ministérielle en tant que charnière du gouvernement parlementaire à conseil exécutif basé sur le modèle de Westminster. L'auteur explique que dans la documentation sur le sujet, on s'entend généralement pour dire qu'en cas d'erreur ministérielle, on réclame de l'information (et non pas des têtes). Mais qui fournit l'explication et à qui? Dans le modèle traditionnel, c'est le ministre qui répond devant le Parlement. Mais des problèmes surviennent avec ce modèle, à commencer par les limites de l'autorité ministérielle. Les sous-ministres, par exemple, disposent d'une autorité administrative qui leur est conférée directement par la loi, par exemple la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Une autre limite, c'est que seuls les ministres en exercice peuvent répondre aux questions au Parlement, parce qu'ils ont seuls pouvoir d'agir.

Si les sous-ministres qui ont autorité sont responsables devant le ministre (ou le Premier ministre sous la prérogative duquel ils sont nommés), mais pas devant le Parlement, et si (dans le second cas) les ministres peuvent prétendre n'être pas responsables personnellement devant le Parlement pour l'exercice de cette autorité, n'y a-t-il pas déficit de responsabilité? Et le cas échéant, demande M.Smith, comment y remédier?

L'auteur écrit que la responsabilité ministérielle a été décrite comme un fait et non pas un code — la distinction est importante. La responsabilité ministérielle est un concept changeant dont l'application, souvent en période de crise politique, ne peut jamais être anticipée à défaut d'une série particulière de faits. Par ailleurs, la culture politique et administrative du pays peut influencer l'interprétation du concept.

Les quatre régimes politiques qui partagent le modèle de Westminster — le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Grande-Bretagne — présentent des différences ainsi que des ressemblances. Par exemple, le concept d'agent comptable (*accounting officer*) existe en Grande-Bretagne, mais dans les trois autres pays. Plusieurs arguments ont été avancés en faveur de l'adoption du modèle d'agent comptable au Canada. Cependant, les critiques, notamment au Bureau du Conseil privé, soutiennent que son introduction compromettrait la pratique de la responsabilité ministérielle en divisant (et, par conséquent, en dévalorisant) la responsabilité entre les ministres devant la Chambre et les sous-ministres devant les comités parlementaires. D'aucuns ont plaidé en faveur d'une solution « faite au Canada » : le sous-ministre devrait ou bien refuser une suggestion du ministre qu'il juge inopportune ou bien l'endosser et accepter ensuite la responsabilité qui accompagne cette ligne de conduite devant un comité parlementaire.

David E. Smith explique que les sous-ministres sont nommés et renvoyés par le Premier ministre dans le cadre de ses prérogatives spéciales. Comme avec les ministres, l'autorité du Premier ministre sur les hauts fonctionnaires souligne, d'abord, l'importance du Premier ministre et, ensuite, l'importance du Conseil exécutif comme entité collective. L'autorité du sous-ministre lui vient de la *Loi d'interprétation*. Cette loi stipule qu'un sous-ministre peut exercer le pouvoir d'un ministre d'État, sauf le pouvoir de prendre un règlement. Mais les sous-ministres sont davantage que des alter ego de leur ministre. La *Loi sur la gestion des finances publiques* confère de vastes pouvoirs statutaires aux sous-ministres dans la gestion des finances. Les sous-ministres ont aussi des responsabilités en vertu d'autres lois, dont la *Loi sur la fonction publique* et la *Loi sur les langues officielles*.

M. Smith souligne qu'exception faite des agents comptables en Grande-Bretagne, la doctrine de la responsabilité ministérielle dans les quatre régimes modelés sur Westminster est essentiellement la même. La

différence entre le Canada et les trois autres pays, c'est qu'il y a chez ces derniers un débat théorique plus vigoureux que chez nous sur la doctrine. Les arguments en faveur d'une doctrine fondée sur la loi plutôt que sur l'usage sont de plus en plus fréquents, surtout en Grande-Bretagne. L'auteur conclut son étude en faisant plusieurs recommandations : qu'une résolution parlementaire soit adoptée pour définir l'usage de la responsabilité ministérielle individuelle; qu'un protocole parlementaire soit adopté pour préciser les pouvoirs du Parlement et de ses comités dans la mise en œuvre de la doctrine de la responsabilité ministérielle individuelle; et que le modèle britannique de l'agent comptable soit introduit pour une période d'essai.

« Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », de Liane E. Benoit, raconte que souvent, de tous les pas qu'on entend résonner dans les corridors du pouvoir à Ottawa, ceux qui sont les plus sonores tout en attirant le moins l'attention appartiennent à un groupe d'élite de jeunes travailleurs ambitieux et à la loyauté politique sans faille, embauchés pour soutenir et conseiller les ministères fédéraux. Collectivement désignés sous l'appellation « personnel politique », ils constituent une « catégorie de personnes intermédiaire » qui fait désormais partie de l'appareil gouvernemental canadien sans avoir été reconnue par la théorie constitutionnelle. Non élus et souvent dénués des qualifications professionnelles pertinentes au ministère qui les emploie, ces conseillers peuvent exercer une influence non négligeable sur l'élaboration et l'administration des politiques gouvernementales au Canada. Ils sont également bien placés pour influer sur l'interface entre la bureaucratie et les politiciens.

Dans cette étude, M^me^ Benoit examine les fonctions et rôles actuellement exercés par le personnel politique des ministères, ainsi que les relations qu'ont ces personnes avec la bureaucratie, avec leur ministre et avec les intervenants de l'extérieur. Elle examine les automatismes régulateurs dont ce système dispose pour assurer l'exécution de leurs

fonctions d'une manière adéquate, dans le respect de l'éthique et conformément aux directives établies, aux codes applicables et aux lois pertinentes.

Dans son analyse des questions actuelles relatives au personnel politique, M^me^ Benoit soutient que ce groupe agit au sommet du pouvoir alors qu'il n'y a guère de lois ou de conventions pour régir leurs activités, documenter leurs relations avec les autres paliers administratifs ou déterminer quel degré d'influence ou de pouvoir ils sont légitimés d'exercer. Le groupe des employés de cabinets ministériels passe entre les mailles des règles qui gouvernent les deux côtés de la faille entre le politique et la bureaucratie; d'un côté, il est exonéré des conventions et des lois qui contrôlent les activités des fonctionnaires, mais de l'autre, il échappe aussi aux serments et aux obligations de responsabilité ministérielle et de reddition de comptes qui lient ses maîtres élus. Le personnel d'un cabinet ministériel doit envisager le gouvernement à travers un prisme politique, être les yeux et les oreilles du ministre, gérer le flux de documents, de messages électroniques et de demandes d'accès aux renseignements, répondre aux commettants, coopérer avec le Cabinet du Premier ministre (CPM) et le Bureau du Conseil privé (BCP) et, par-dessus tout, protéger son ministre et le gouvernement de toute action ou problème susceptible de nuire à leurs chances de réélection.

La loyauté politique et l'affiliation partisane sont les critères essentiels de l'emploi, bien que l'auteur rapporte que de nombreux ministres essaient d'établir un juste équilibre sur les plans de la représentation régionale, de l'expertise, du sexe, de l'origine ethnique et de la langue. L'emploi au cabinet d'un ministre demeure essentiellement un privilège de la jeunesse, dont le féroce idéalisme politique, l'endurance physique et l'indépendance personnelle l'aident à assumer les longues heures de travail et l'engagement profond qu'exige la vie sur la Colline. L'article 39 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* est la seule disposition

législative à caractère obligatoire régissant la dotation en personnel politique. Certains membres du personnel politique maintiennent que tout privilège dont jouit celui-ci est plus que neutralisé par l'absence de droit en matière d'emploi et de sécurité d'emploi. Les emplois du personnel d'un cabinet de ministre peuvent s'évaporer du jour au lendemain, si le ministre est victime d'un remaniement ou s'il perd son siège lors d'une élection. La loi stipule explicitement que les personnes employées dans le cabinet d'un ministre cessent de l'être 30 jours après ce genre d'événement, mais elle ne précise pas que ces personnes peuvent être congédiées en tout temps, pour un motif valable ou non. Les membres du personnel qui croient avoir été congédiés à tort n'ont ni processus d'appel ni syndicat pour les appuyer.

Le rôle du personnel du cabinet d'un ministre en matière d'élaboration de politiques peut être une source de conflit dans les relations entre le politique et la bureaucratie. Les ministères, surtout ceux dont le mandat a une nature particulièrement technique, demeurent convaincus que le rôle du personnel du cabinet d'un ministre devrait se limiter à celui d'une girouette politique et que son « ingérence » dans le processus d'élaboration des politiques peut avoir de graves conséquences pour le public canadien.

La question de l'obligation de rendre compte prend de l'importance lorsque le personnel politique joue le rôle de mandataire du ministre. Il est impossible d'acheminer au ministre la totalité et chacune des questions soulevées dans le ministère. Selon Liane Benoit, le personnel du cabinet d'un ministre devient donc le point de virage de toutes les décisions sauf les plus importantes. Comme l'indique clairement le *Guide du ministre et du ministre d'État* : « les ministres sont personnellement responsables de la bonne marche de leur cabinet » et les ministres n'ont pas le droit de déléguer légalement leur autorité, sauf par le biais d'une loi. La possibilité qu'a un ministre de nier toute responsabilité parce que son personnel a soit choisi de ne pas l'informer par mesure de

protection stratégique et politique, soit omis de l'informer faute d'avoir reconnu l'importance de cette information, soulève de sérieuses questions quant à l'intégrité de notre système de reddition de comptes actuel. Il importe de se rappeler que le personnel du ministre n'a en soi aucune obligation constitutionnelle de rendre des comptes.

M^me^ Benoit conteste l'efficacité du *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêt et l'après-mandat* en tant que mesure de protection du public contre les conflits d'intérêt ou les manquements à l'éthique de la part du personnel politique. L'interprétation que fait le commissaire à l'éthique de son propre mandat ne l'incline guère à faire appliquer de manière proactive les dispositions relatives aux conflits d'intérêt chez le personnel exonéré. De même, la modification récemment apportée au code afin d'exonérer le personnel de soutien à temps partiel des cabinets de ministre de toutes les dispositions du code, sauf le premier article, affaiblit encore plus son efficacité. Certains de ces employés à temps partiel sont puisés dans le milieu du lobbying, agissent largement à l'extérieur des limites conventionnelles du cabinet du ministre et, à l'occasion, sont payés directement et à titre particulier par le ministre.

La plus controversée des « exemptions » de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* accordée au personnel des cabinets de ministre est celle qui accorde une priorité d'accès à la fonction publique aux membres du personnel d'un ministre qui y ont travaillé pendant un minimum de trois ans. Cet accès a été critiqué par ceux qui y voient une menace pour la neutralité politique de la bureaucratie. Cette exemption garantit aux membres du personnel du cabinet d'un ministre l'accès à un emploi dans la fonction publique à un niveau équivalent à leur niveau d'emploi au cabinet du ministre. Il est intéressant de noter que dans le cas du personnel du cabinet d'un ministre, cette disposition a un caractère de détournement bien moindre qu'on pourrait s'y attendre. Aujourd'hui, plutôt que la récompense convoitée qu'elle était censée représenter,

une carrière dans la fonction publique est pour plusieurs un choix de dernier recours. Des statistiques compilées par la Commission de la fonction publique confirment que chaque année, moins de 10 p. 100 des membres du personnel politique obtiennent une nomination par priorité.

M^me^ Benoit conclut que lorsque le personnel politique tente d'orienter le travail des responsables du ministère, il le fait d'une manière subtile et raisonnablement engageante qui découle dans bien des cas d'une nécessité pratique. Pour une bonne part, les coups de barre de ce genre surviennent dans le contexte de l'interaction de collaboration régulière entre le cabinet du ministre et le ministère. Il est donc difficile de les considérer spécifiquement comme des « directives ». La façon dont les directives émanant du cabinet du ministre sont reçues au ministère dépend dans une grande mesure de la réputation personnelle et de la crédibilité du personnel politique en question. Dans le quotidien des travaux du gouvernement, la bureaucratie semble, d'une part, résister assez bien aux tentatives faites par des membres malhonnêtes du personnel politique de contourner les règles de la régularité et de la saine gestion financière et, d'autre part, faire preuve de créativité dans ses efforts visant à donner suite aux vœux exprimés par le cabinet du ministre d'une façon « honorable ». En ce sens, toute pratique répréhensible ou complicité grave de la part de la bureaucratie observée dans le cadre du Programme de commandites semble être l'exception plutôt que la règle.

L'auteur tire cinq conclusions normatives. Premièrement, s'agissant en tout cas du personnel exonéré, il faut soit que les ministres reconnaissent et acceptent la doctrine de la responsabilité ministérielle dans son intégralité, soit créer un nouveau mécanisme de reddition de comptes. Deuxièmement, il faudrait assembler un corpus plus complet de recherches non partisanes sur le fonctionnement réel au jour le jour du cabinet ministériel et du CPM; ce corpus pourrait servir de ressource

aux partis politiques dans leurs efforts visant à guider les ministres dans le choix de candidats adéquats, enrichir les connaissances des ministres eux-mêmes sur la façon la plus efficace d'utiliser le personnel politique et aider les équipes de transition à orienter le nouveau personnel du cabinet d'un ministre et le développement d'une formation continue à l'interne. Troisièmement, il y a lieu de revoir le *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêt et l'après-mandat* et la *Loi sur le Parlement du Canada* en ce qui concerne la compétence du commissaire à l'éthique à l'égard du personnel des cabinets de ministres, la réglementation relative aux employés à temps plein et à temps partiel et les activités de lobbying avant ou après le mandat. Quatrièmement, il faudrait revoir les directives du BCP aux ministres et aux sous-ministres et les directives du Conseil du Trésor aux ministres en ce qui a trait au rôle stratégique du personnel des cabinets de ministre et concilier leurs bases philosophiques et techniques. Enfin, le personnel politique devrait être tenu de subir un exercice de formation pour apprendre les règles, politiques et conventions relatives à l'autorité au sein des ministères, à la gestion des documents et de la correspondance du cabinet du ministre, aux archives et aux règlements financiers.

M^me^ Benoit conclut qu'un rapport « bon-mauvais » évalué à 50:50 ou même 60:40 n'est pas une norme de rendement acceptable pour un rôle aussi important pour les affaires de l'État que celui d'adjoint ministériel. Mais ce rapport n'est pas non plus surprenant, vu le très jeune âge et l'amateurisme qui caractérise ce rôle, la variabilité des personnalités et des capacités des ministres qui embauchent ces employés, le débat de longue date sur leur rôle légitime dans le processus d'élaboration de politiques, les tensions qui surviennent à cause de différences d'âge, de niveau d'expertise et d'expérience entre eux et leurs homologues du ministère, et les formidables pressions politiques et personnelles qui pèsent sur leurs épaules.

Jacques Bourgault, dans son étude intitulée **« Le rôle du sous-ministre au Gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes »,** explique que les rôles des sous-ministres au gouvernement fédéral se sont élargis et complexifiés du fait de nouvelles obligations qui dépassent les prescriptions et conventions législatives. M. Bourgault traite de plusieurs questions, notamment la gestion horizontale, les carrières et la responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres.

M. Bourgault fait mention de changements significatifs dans le rôle de sous-ministre, dont une durée en poste plus courte au niveau des affectations ministérielles et une plus grande mobilité entre ministères, les sous-ministres ayant ainsi une expérience limitée des questions traitées ou une connaissance moins poussée des activités quotidiennes de leur organisme ou de sa culture organisationnelle. Il souligne également la tendance récente voulant que les sous-ministres traitent davantage les uns avec les autres et avec les organismes centraux, ce qui requiert une bien plus grande interaction avec leurs homologues dans d'autres ministères et organismes (qui occupe maintenant 40 p. 100 de leur temps) et, par conséquent, une interaction moindre avec leurs subordonnés ministériels.

Les sous-ministres forment désormais une communauté : ils s'identifient de plus en plus les uns aux autres et à l'ensemble du gouvernement plutôt qu'à leurs ministères. Ils servent le gouvernement et sont affectés dans différents ministères, et non pas le contraire. Ils relèvent donc directement du Premier ministre et entretiennent un rapport avec le greffier et le secrétaire du Cabinet. Lorsque sont soulevées des questions susceptibles d'intéresser les médias, les sous-ministres sont tenus d'en informer le greffier qui décidera, s'il y a lieu, de transmettre l'information au premier ministre.

L'auteur explique que le sous-ministre apporte son concours au ministre en prévenant les erreurs, en identifiant dès que possible toute erreur commise, en l'en informant et en prenant les mesures correctives et les sanctions nécessaires. Il existe des règles et des conventions de longue date qui s'appliquent aux situations où un ministre ou des membres du personnel ministériel sont en contact avec les sous-ministres et les hauts fonctionnaires d'un ministère. L'épreuve décisive relativement à une demande controversée concernant la gestion d'un programme faite au nom d'un ministre consiste à savoir si elle peut contrevenir ou non à la loi. À un niveau plus opérationnel, les demandes seraient évaluées en fonction de critères tels que la cohérence avec les lignes directrices et politiques du ministère.

Compte tenu des mandats multiples et simultanés pouvant leur venir du Premier ministre, du greffier, d'organismes centraux et de ministres, les sous-ministres peuvent, selon Jacques Bourgault, être amenés à agir par « proprioception » ou selon leur sixième sens — une aptitude à décoder instinctivement et à réagir à l'information au moyen de stratégies de réponse appropriées. L'auteur entend par là la reconnaissance des signaux et de l'environnement les entourant et la capacité de trouver des réponses aux demandes anticipées. Il entend également par cela la possibilité par les sous-ministres d'agir sur la base de ce qu'ils pensent qu'un ministre peut vouloir, sans pour autant qu'une demande à cet effet n'ait été formulée.

Lorsqu'il aborde des éléments spécifiquement liés à l'Enquête sur les commandites, M. Bourgault pose des questions hypothétiques concernant les problèmes pouvant découler de causes systémiques. Il laisse entendre qu'à moins que les problèmes associés au Programme de commandites puissent être attribués à « de la corruption, de la partisanerie, du chantage ou des gains personnels », certaines des décisions prises au cours de ce processus ne pourraient être expliquées que par une personne ayant agi selon son sixième sens quant à ce que

l'on attendait d'elle. M. Bourgault prévient contre l'adoption de règles et de contrôles additionnels. Il recommande plutôt quatre mesures qui n'imposeraient pas de coûts ni de formalités administratives inutiles :

- établir des pratiques clairement délimitées afin d'officialiser les conventions permettant aux ministres d'intervenir de façon appropriée dans la gestion des programmes ministériels;
- offrir une tribune à tout sous-ministre dont la révocation aurait été causée par sa prise de position sur une question éthique, le refus de pratiques irrégulières ou la protection des fonds publics;
- confier aux sous-ministres la responsabilité ultime et exclusive de faire rapport aux organismes centraux et comités parlementaires qui examinent les décisions ayant trait au budget et aux attributions de dépenses; et
- miser sur l'importance du leadership des sous-ministres et faire ressortir cette caractéristique lors des évaluations de rendement.

L'auteur souligne les défis que doivent relever les sous-ministres au moment de lire des signaux souvent obscurs tout en maintenant dans leur travail une perspective globale. En dépit des évaluations de rendement officielles et des multiples occasions de partager des informations avec leurs pairs, il semble difficile pour les sous-ministres qui cherchent à obtenir des conseils, une interprétation et de l'aide sans préjudice d'avoir accès à un soutien professionnel. En revanche, les cadres supérieurs du secteur privé font de plus en plus appel à des mentors expérimentés, qui les conseillent sur une base confidentielle.

Dans son étude intitulée **« La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », Peter Aucoin**, explique que l'actuel modèle de fonction publique professionnelle et non partisane a été remanié de maintes façons depuis

son établissement au début du XX[e] siècle. Une importante pièce manquante dans les réformes a été la nomination et la gestion de l'équipe sous-ministérielle. Les conventions en matière de nomination et de gestion du groupe des sous-ministres, qui assoyaient autrefois la neutralité requise de la fonction publique, ont perdu de leur efficacité.

M. Aucoin commence par décrire les éléments essentiels du modèle canadien et avance que l'actuel régime fait aujourd'hui partie du problème. Il décrit les pressions politiques exercées sur la fonction publique, à commencer par la « Nouvelle gouvernance publique ». Il compare l'expérience canadienne à celle des autres régimes de type Westminster que sont ceux de l'Australie, de la Grande-Bretagne et de la Nouvelle-Zélande.

Le haut fonctionnaire qui dirige un ministère sous un ministre constitue le lien entre le ministre/gouvernement et la fonction publique professionnelle et non partisane. Ce fonctionnaire doit assumer des responsabilités propres et au ministère et au gouvernement dans son entier. Ces fonctionnaires sont membres de l'équipe exécutive de la haute fonction publique et sont considérés comme représentant le leadership d'une fonction publique professionnelle et non partisane, quel que soit le mécanisme par lequel ils ont été nommés et quel que soit leur statut ou leur contrat.

Au Canada, le pouvoir de dotation de la fonction publique est dévolu à la Commission de la fonction publique, à l'exception des deux échelons les plus élevés — ceux de sous-ministre et de sous-ministre adjoint — où les nominations sont faites par le premier ministre, sous l'autorité du gouverneur en conseil. Le sous-ministre titulaire du poste le plus important est le greffier du Conseil privé, qui est également secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique, et qui joue le rôle de sous-ministre du Premier ministre. Le greffier, avec l'aide du Comité des hauts fonctionnaires (CHF), dirige la communauté des sous-

ministres et, par convention, conseille le Premier ministre en matière de dotation des postes de sous-ministre et d'évaluation du rendement de ceux-ci.

Les plus récentes réformes apportées au système de la fonction publique canadienne visaient à renforcer les caractéristiques professionnelles et non partisanes de la fonction publique. La Commission de la fonction publique fonctionne à distance par rapport au corps des sous-ministres, et son président est nommé par le gouverneur en conseil, avec l'approbation du Parlement, à titre amovible, pour un mandat de sept ans. Le président ne peut être démis de ses fonctions que sur requête déposée auprès de la Chambre des communes et du Sénat. Ces conditions distinguent clairement ce poste de ceux des sous-ministres, qui sont nommés et restent en fonction au gré du premier ministre.

Par convention, les sous-ministres sont choisis principalement, mais non exclusivement, parmi les rangs de la fonction publique. Une nomination au corps sous-ministériel est censée être fondée sur le mérite et, nonobstant leur nomination formelle par le gouverneur en conseil et les pouvoirs en vertu de la prérogative du Premier ministre, les sous-ministres sont considérés comme des fonctionnaires professionnels et non partisans. Les très rares exceptions à cette tradition, lorsque le Premier ministre, de sa propre initiative, nomme un sous-ministre recruté à l'extérieur de la fonction publique, servent à confirmer l'acceptation de cette convention.

La fonction publique canadienne a traditionnellement accordé une grande importance à sa loyauté et à sa réceptivité aux ministres. Selon Peter Aucoin, cette réceptivité n'a pas été perçue comme résultant de pressions politiques ni comme minant la neutralité de la fonction publique. Au contraire, le leadership de la fonction publique a plutôt accordé une grande priorité à la réceptivité en tant que valeur fondamentale de la fonction publique car il estime que les conventions

quant à l'indépendance relative des sous-ministres par rapport aux ministres, y compris le premier ministre, étaient suffisamment respectées pour permettre un équilibre entre les valeurs que sont la sensibilité politique et la neutralité de la fonction publique.

Peter Aucoin maintient cependant que la Nouvelle gouvernance publique a trop fait pencher la balance en faveur de la réactivité. Ou bien les dirigeants de la fonction publique sont devenus trop asservis au Premier ministre, aux ministres et à leurs personnels politiques, ou alors leur indépendance conventionnelle a été entamée par la rupture du marché entre premiers ministres et ministres et fonction publique. M. Aucoin maintient que l'indépendance des sous-ministres doit être rétablie de façon à assurer l'équilibre nécessaire, notamment en renforçant l'adhésion à la valeur de la neutralité de la fonction publique.

L'importance relativement récente accordée à la gestion a forcément débouché sur des réformes qui allaient déréglementer les systèmes administratifs. Au Canada, explique M. Aucoin, des efforts ont été déployés en vue de simplifier les régimes de réglementation régissant la gestion des ressources financières et humaines aux niveaux ministériels et opérationnels de la fonction publique. La déréglementation a été logiquement accompagnée d'une décentralisation dans la mesure où les gestionnaires, depuis les sous-ministres jusqu'au bas des filières hiérarchiques, se sont vu accorder des pouvoirs de gestion accrus de façon à réaliser économie, efficience et efficacité dans l'utilisation faite des ressources.

M. Aucoin s'interroge sur la capacité de l'actuel régime canadien en matière de nomination et d'évaluation des sous-ministres de satisfaire aux exigences d'une fonction publique neutre à qui l'on demande d'atteindre les normes les plus élevées en matière d'intégrité et de compétence. Il argüe qu'un nouveau régime de dotation et de gestion, indépendant du Premier ministre est nécessaire, et laisse entendre que

la solution réside dans l'institutionnalisation du marché conventionnel : que la direction de la fonction publique — le corps des sous-ministres, y compris les greffiers — soit recrutée et gérée par la fonction publique elle-même, mais sous surveillance démocratique.

La dernière partie de l'étude de M. Aucoin propose que le pouvoir de recommander la nomination des sous-ministres, y compris le greffier, et la responsabilité quant à l'évaluation de leur rendement, soient conférés, par voie de loi, à une commission de sous-ministres. Cette commission, présidée par le greffier, réunirait un nombre choisi de sous-ministres chevronnés et au moins deux membres externes nommés par le gouverneur en conseil, sur recommandation de la commission et avec l'approbation du Parlement. L'auteur esquisse également les rôles et responsabilités de la commission, qui s'appuierait sur le système existant tel qu'administré par le greffier, appuyé du Comité des hauts fonctionnaires. Le rôle du greffier en tant que chef de la fonction publique deviendrait un pouvoir et une responsabilité partagés avec la commission des sous-ministres.

La commission serait tenue de trouver le juste équilibre, dans la constitution de l'équipe sous-ministérielle et dans l'évaluation de chacun des sous-ministres, entre réceptivité politique et neutralité non partisane. L'auteur maintient qu'une telle institutionnalisation du processus ne devrait pas pour autant rendre la nomination et l'évaluation du corps sous-ministériel excessivement complexes, lentes ou inefficientes.

LE PARLEMENT ET LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

Peter Dobell et Martin Ulrich

1 Introduction

La question d'ensemble que nous abordons dans ce document est de savoir si le Parlement — et principalement la Chambre des communes — peut davantage contribuer à réduire le gaspillage de fonds publics au gouvernement. Et, pour les cas où le gouvernement ne s'acquitte pas correctement de son devoir de bonne intendance des finances, comme dans le cas de la gestion du Programme de commandites, nous examinons dans quelle mesure le Parlement peut détecter rapidement ces dérapages, enquêter sur les malversations et les dénoncer publiquement[1].

Il est largement admis que l'établissement d'un régime juridique pour l'administration des finances — y compris le vote annuel des crédits par les assemblées de parlementaires — et le fait d'exiger que le

gouvernement rende compte de son rendement sont deux responsabilités de premier plan du Parlement. La plupart des députés jugent que le cadre d'administration des finances — les lois telles que la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les règlements concernant par exemple l'examen des crédits ou les mandats des comités — est dans l'ensemble sain[1]. De récentes initiatives telles que la loi sur la dénonciation et la recommandation unanime du Comité des comptes publics visant à définir clairement les responsabilités administratives des ministres et des sous-ministres montrent néanmoins que les efforts pour mettre à jour et renforcer ce cadre se poursuivent.

Les députés sont cependant moins sûrs que le gouvernement leur rende vraiment des comptes sur sa gestion financière. Ils pensent que le travail du vérificateur général et du Comité des comptes publics est important et efficace, mais ils reconnaissent pour la plupart qu'ils comprennent mal comment le gouvernement utilise les ressources publiques pour mener à bien ses politiques. Ils le comprendraient mieux s'ils pouvaient examiner de façon plus approfondie les prévisions budgétaires dans le contexte de l'examen des subsides annuels — le déblocage des fonds permettant d'exécuter les programmes du gouvernement — ou de la supervision du rendement des ministères.

Il faut reconnaître que le défi de la supervision parlementaire est considérable, en raison, d'une part, de la complexité et de la taille croissantes du gouvernement et, d'autre part, de la multitude de sollicitations entre lesquelles sont tiraillés les députés. En outre, comme le pouvoir du Premier ministre s'est accru, les fonctionnaires ont logiquement tendance à considérer l'approbation du Cabinet comme l'ultime ratification. Les hauts fonctionnaires en sont donc arrivés à considérer l'autorisation du Parlement comme un simple obstacle supplémentaire à surmonter plutôt que comme une étape essentielle, susceptible de contribuer à améliorer les lois et leur compréhension en renforçant leur légitimité auprès du public. La faiblesse de la

supervision parlementaire depuis un certain temps n'a fait que renforcer ces points de vue[1].

Ce n'est pas que cette faiblesse n'ait pas été reconnue. De nombreuses mesures ont été prises ces dernières années — certaines par le Parlement lui-même, d'autres par le gouvernement — pour améliorer le rendement du Parlement dans ce domaine :

- création du Comité des opérations gouvernementales et du Comité des prévisions budgétaires chargés de guider et de superviser l'examen des prévisions budgétaires à la Chambre;
- examen des prévisions budgétaires de deux ministères choisis par le leader de l'opposition officielle, en comité plénier;
- amélioration des rapports présentés par le gouvernement sur ses plans et son rendement et de l'accès par Internet aux informations connexes des ministères.

Malgré ces initiatives prises pour permettre au Parlement de suivre de plus près la façon dont le gouvernement gère les ressources publiques, les résultats d'ensemble n'ont pas été très impressionnants. Les députés de tous les partis ont été interloqués il y a quelques années quand on a découvert le coût du Programme de contrôle des armes à feu. Beaucoup d'entre eux ont eu le sentiment que s'ils avaient sérieusement examiné les prévisions budgétaires, ils auraient pu détecter plus tôt le problème et insister pour qu'on maîtrise les coûts. De nombreux députés estiment aussi que le Parlement aurait pu détecter et dénoncer publiquement la gabegie du Programme de commandites beaucoup plus rapidement. Il existe donc une bonne marge pour améliorer la supervision des finances exercée par le Parlement et un souci de trouver des moyens concrets d'y parvenir.

Pour aider à répondre à la question de savoir comment le Parlement peut améliorer son examen des finances afin de mieux contribuer à éviter

des utilisations impropres des fonds publics, ce document présentera un aperçu des attentes raisonnables, un résumé des mécanismes et des pouvoirs de supervision du Parlement — y compris les domaines à améliorer mentionnés dans d'autres études — et une analyse de ces initiatives dans le contexte d'une dynamique parlementaire concrète. Le fait de soulever des questions pratiques ne doit pas être interprété comme un aveu de pessimisme à l'égard de certaines propositions. C'est au contraire une façon de reconnaître que les parlementaires jouent de nombreux rôles et que leurs ressources et leur temps sont limités. Par ailleurs, ils fonctionnent dans un système de partis politiques rivaux. Les initiatives efficaces ont donc de bonnes chances d'être celles qui prendront en compte ces considérations.

2 Attentes raisonnables relatives à l'examen des finances effectué par le parlement

Si le Parlement établit le cadre juridique de gestion des finances et exerce la fonction de surveillance publique, c'est à notre avis au gouvernement qu'il incombe d'établir en détail les règles, procédures et incitatifs grâce auxquels la fonction publique fera preuve d'un degré d'intégrité élevé dans sa gestion des ressources publiques. Le gouvernement devrait aussi être à l'affût des cas de gaspillage des ressources publiques et prendre rapidement des mesures correctives dans ces cas. Le Parlement intervient pour examiner et dénoncer des incidents quand l'approche du gouvernement semble avoir été déficiente[4]. Le Parlement devrait alors revoir le cadre juridique et ses activités de surveillance pour voir s'ils servent bien à décourager les velléités de malversations financières.

Le Programme de commandites est un cas manifeste de situation où le régime gouvernemental n'a pas fonctionné correctement et où la réaction du Parlement a été tardive et a pu être qualifiée d'inadéquate. L'enquête du Comité des comptes publics a certes été manifestement suffisante pour ériger l'administration du Programme de commandites en problème politique, mais ce comité n'avait ni le mandat, ni le

pouvoir, ni les ressources nécessaires pour aller aussi en profondeur que l'a fait la Commission d'enquête. Certains députés pensent aussi que les Libéraux, qui étaient majoritaires au Comité durant la 37e législature, ont restreint la portée de l'enquête du Comité en rejetant certains témoins proposés. De plus, la visibilité donnée à cette affaire par l'examen effectué par le Comité et les interpellations à la période des questions, bien que précieuse, n'aurait probablement pas été suffisante pour susciter la mise sur pied d'une commission d'enquête sans la présence de circonstances sans rapport avec le problème des commandites : le changement de Premier ministre et l'imminence des élections. En bref, rien dans la pratique parlementaire actuelle ne garantit que si un cas analogue de gabegie se représentait à l'avenir, il ferait l'objet d'un examen public approprié.

Le Parlement ne doit pas seulement chercher à détecter et à dénoncer plus énergiquement les méfaits, il doit aussi, dans ce cas, s'interroger sur la pertinence de ses lois financières et de ses pratiques de supervision des finances, c'est-à-dire se demander si le cadre parlementaire de contrôle des finances en vigueur sert bien à dissuader les velléités de malversations financières au gouvernement. Lorsqu'on examine ce cadre, il importe aussi de garder à l'esprit les objectifs de la politique publique, c'est-à-dire les utilisations auxquelles sont destinées au départ les ressources publiques. Bien que la bonne gestion des finances aille en général de pair avec la réalisation des objectifs de la politique publique, il importe de remarquer que les procédures et contrôles justifiés par un souci de bonne gestion peuvent aussi devenir excessifs ou déraper[3]. Le défi pour le Parlement, lorsqu'il veut renforcer sa gestion des finances, est donc aussi de garder à l'esprit l'importance d'atteindre efficacement les buts de la politique publique.

Le Comité des comptes publics a déjà recommandé une modification du cadre financier, notamment en imposant aux sous-ministres des responsabilités d'agents comptables. La faiblesse de l'examen des

prévisions budgétaires effectué par les comités contribue aussi à façonner les attentes du gouvernement concernant la supervision des finances. Nous examinerons ces deux types d'activités pour voir dans quelle mesure elles peuvent dissuader les velléités d'utilisation impropre des ressources publiques.

Par conséquent, bien qu'on ne puisse pas accuser le Parlement d'abus financiers tels que ceux qui se sont produits dans le cadre du Programme de commandites, on peut s'attendre à ce qu'il revoie le cadre financier et les pratiques de supervision financière pour encourager une gestion efficace des finances et dénoncer publiquement les abus.

3 Supervision financière exercée par le Parlement : aperçu

Dans cette partie, nous examinons la supervision financière dans trois vastes perspectives. La première porte sur les diverses façons dont les parlementaires estiment exercer une surveillance des finances. La deuxième présente un résumé des principaux instruments de surveillance, en quelque sorte de la « mécanique » utilisée. La troisième perspective concerne les pouvoirs d'enquête des parlementaires et leur compréhension de la reddition de comptes.

3.1
Perspectives des parlementaires sur la supervision financière

Dans une étude sur la supervision financière effectuée en 2001-2002 par le Centre parlementaire[6], les députés en exercice de la Chambre des communes ont décrit leur rendement tel qu'ils le percevaient. Ils se plaçaient dans l'ensemble dans trois perspectives distinctes :

- *l'ensemble du gouvernement* : le total des recettes et des dépenses, le budget, les documents budgétaires et le discours du ministre des Finances à la Chambre des communes constituant les principaux documents;

- *les programmes et les ministères* : les programmes et activités des ministères, les prévisions budgétaires, les rapports ministériels sur les plans et priorités et les Rapports sur le rendement des ministères constituant les principaux documents; et

- *les transactions* : les millions de transactions financières individuelles surtout répertoriées de façon détaillée dans les Comptes publics du Canada et aussi regroupées par programme et activité dans les documents de prévisions budgétaires.

Lors de cette étude, on a demandé aux députés leur point de vue sur l'efficacité de leur rôle de supervision des finances. Ils estimaient avoir une assez bonne compréhension globale des recettes et des dépenses, des déficits et des excédents ainsi que de la dette globale et des tendances récentes. Le Comité des finances de la Chambre des communes entreprend généralement à chaque automne une vaste étude des questions liées au prochain budget. De plus, le budget et le débat auquel il donne lieu sont un important événement du calendrier parlementaire chaque année. Toute cette activité parlementaire au niveau global n'est toutefois guère susceptible de faire la lumière sur les cas de mauvaise utilisation ou de gaspillage des ressources au niveau de transactions financières précises ou de la gestion financière de programmes particuliers, mais elle contribue tout de même à sensibiliser les députés à l'importance des questions financières.

Bien que les parlementaires n'aient inévitablement pas une bonne compréhension des millions de transactions individuelles qui s'effectuent, ils savent que la *Loi sur la gestion des finances publiques* énonce des règles régissant ces transactions, que le Conseil du Trésor a un rôle de supervision, que le vérificateur général en fait la vérification et soumet au Parlement des rapports sur les faiblesses constatées, et que le Comité des comptes publics (ainsi que d'autres comités à l'occasion) examine les rapports du vérificateur général et recommande

des mesures correctives à la Chambre, qui habituellement les approuve. Dans l'ensemble, à l'époque où nous avons fait cette étude en 2001-2002, les députés estimaient que cette procédure fonctionnait très bien. Nous ne sommes pas certains qu'ils se sentiraient aussi à l'aise pour l'affirmer aujourd'hui.

Tout le monde s'entend pour dire que c'est au niveau des programmes que la supervision des finances par les parlementaires est la plus faible. Les députés ont souvent reconnu — parfois à regret — qu'ils n'accordaient pas beaucoup d'attention aux prévisions budgétaires, qu'ils n'avaient qu'une vague idée du niveau des ressources engagées pour réaliser les programmes et qu'ils ignoraient quels instruments financiers les ministères utilisaient pour atteindre les objectifs qui leur étaient fixés. Lors de la série d'incidents qui se sont produits ces dernières années (Programme de contributions de Développement des ressources humaines Canada [DRHC], contrôle des armes à feu, commandites), divers députés ont imputé au moins une partie du blâme « contextuel » aux insuffisances de l'examen des dépenses de programmes par les parlementaires. S'ils examinaient rigoureusement les plans, les budgets des ministères et le rendement, ils feraient comprendre — pensent-ils — aux ministres et aux hauts fonctionnaires que le Parlement s'occupe de la gestion financière. Cela leur permettrait aussi peut-être de mieux détecter les programmes les plus susceptibles d'entraîner un gaspillage des ressources publiques, et cela pourrait les encourager à resserrer la surveillance parlementaire dans ces domaines.

Cette faiblesse de l'attention portée par les parlementaires aux prévisions budgétaires a un autre effet négatif sur l'intendance financière. Elle peut en effet contribuer à affaiblir l'efficacité des hauts fonctionnaires qui cherchent, dans le cadre de leurs fonctions, à protéger l'intégrité financière et à rendre compte de façon claire des dépenses et des résultats au Parlement et au public. De nombreux hauts fonctionnaires

qui sont là notamment pour veiller à l'efficacité des procédures d'intendance font très attention au Parlement, car ils estiment que cela fait partie de leur travail au service des Canadiens. Si les comités parlementaires n'accordent qu'une attention superficielle aux prévisions budgétaires, ces hauts fonctionnaires qui ont la responsabilité directe de l'intendance financière risquent d'être plus vulnérables aux pressions de certains gestionnaires de programmes qui considèrent les procédures d'intendance financière comme des obstacles à la réalisation des objectifs politiques recherchés. Certains comités ne prennent pas la peine d'examiner les prévisions budgétaires[7]. Quand les ministres se présentent devant des comités pour défendre leurs prévisions budgétaires dans le cadre de l'attribution annuelle de crédits par le Parlement, les députés ont souvent tendance à faire de la politique partisane ou à revendiquer des avantages pour leur région du pays. Par conséquent, bien que les cadres hiérarchiques doivent officiellement rendre des comptes (au gouvernement) sur la bonne gestion des finances et les résultats des politiques, le fait que les comités parlementaires ne portent pas une attention évidente aux plans et au rendement des ministères contribue probablement à affaiblir l'influence des hauts fonctionnaires dont les fonctions sont les plus garantes d'une bonne intendance financière.

Si nous insistons sur les faiblesses de l'examen des prévisions budgétaires par la Chambre des communes, cela ne veut cependant pas dire que les examens effectués par le Comité des comptes publics ou les vérifications faites par le vérificateur général ne sont pas importants. Ils le sont au contraire, et la contribution du Comité des comptes publics à la surveillance financière fait l'objet d'un document connexe[8]. En même temps, les ministères ont chacun des liens beaucoup plus importants et plus réguliers avec le comité de la Chambre des communes chargé de superviser leurs activités. L'attention apportée par d'autres comités aux questions financières et de rendement est donc aussi importante.

3.2
Instruments de base de la supervision

La « mécanique » centrale ou de base de la surveillance parlementaire des finances au Canada présente les caractéristiques suivantes :

- tous les fonds perçus par le gouvernement sont versés au Trésor;
- le gouvernement ne peut pas retirer de fonds du Trésor sans l'approbation officielle du Parlement;
- le budget annuel du gouvernement équilibre les obligations de dépenses découlant des lois, des engagements politiques et des ajustements fiscaux à la lumière des prévisions économiques, de façon à établir un cadre financier énonçant les contraintes et priorités qui vont déterminer les plans et les programmes détaillés des ministères;
- chaque ministère élabore dans ce cadre des plans et budgets (rapports sur les plans et priorités, élément des prévisions budgétaires) qui sont déposés au Parlement et soumis à l'examen des comités permanents, pour fournir finalement au ministre pertinent — par le biais de crédits votés dans le cadre d'un projet de loi de crédits — une autorisation de financement d'un an pour son ministère et ses organismes;
- les crédits débloqués chaque année par le Parlement sont plafonnés, et les montants décaissés du Trésor dans le cadre de ces limites doivent être affectés aux activités décrites dans le libellé du crédit;
- toutes les dépenses du gouvernement doivent être conformes à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux politiques du Conseil du Trésor découlant des dispositions de cette loi;
- tous les fonds doivent faire l'objet d'une reddition de comptes et leur utilisation doit être exposée au Parlement par le biais de rapports financiers détaillés dans les Comptes publics ainsi que par le biais de rapports ministériels sur le rendement, qui donnent des informations à la fois sur les résultats financiers et sur les résultats des programmes; et

- tous les rapports financiers du gouvernement sont sujets à vérification par le vérificateur général.

La plupart des experts en supervision parlementaire des finances seraient probablement d'accord pour qualifier cette mécanique de base d'excellente. S'il y a des faiblesses importantes, par exemple au niveau de l'examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits, il est vraisemblable qu'elles découlent de la façon dont les instruments sont utilisés. Pour présenter de façon plus détaillée les améliorations qui pourraient être apportées au processus d'examen des prévisions budgétaires, nous résumons dans l'annexe de ce document les informations présentées dans les prévisions budgétaires et les attentes au niveau de l'examen parlementaire.

C'est principalement au vérificateur général et au Comité des comptes publics qu'il revient d'attirer l'attention du Parlement sur les dérapages financiers dans le cadre de ces mécanismes de base. Bien que les comités de la Chambre aient le pouvoir d'enquêter sur les programmes et leur exécution, ils ont tendance à se concentrer sur les lois et les questions de politique. Comme on le fait remarquer dans le document de Malloy, le Comité des comptes publics se fie surtout aux rapports du vérificateur général. C'est généralement dans le cadre de la vérification d'un ministère ou d'un programme — ce qui se fait normalement sur un cycle de plusieurs années — que sont détectés les cas de mauvaise utilisation des fonds qui vont être signalés dans le Rapport du vérificateur général. Comme on a pu le voir avec le Programme des commandites, il peut s'écouler plusieurs années entre le moment où se produit le dérapage financier et l'examen qu'effectue plus tard un comité. Les parlementaires risquent en conséquence d'être handicapés dans leur enquête par le fait que le ministre et nombre des hauts fonctionnaires qui seraient les plus au courant de ce qui s'est passé ont changé entre-temps.

Il arrive que le vérificateur général, les députés et les médias soient informés par des membres du public ou des fonctionnaires de malversations financières, ce qui peut déclencher une enquête plus précoce du vérificateur général ou d'un comité parlementaire. Les récentes initiatives visant à mieux protéger les dénonciateurs de la fonction publique ont pour but de renforcer cette piste de détection des abus.

3.3
Pouvoirs du Parlement et responsabilité envers le Parlement

Outre les procédures décrites dans le Règlement et dans les lois officielles, il existe deux autres facteurs qui façonnent la surveillance financière exercée par le Parlement. Il s'agit tout d'abord du pouvoir qu'a le Parlement de faire comparaître des témoins et d'exiger que le gouvernement lui remette des documents[9]. Il s'agit d'autre part des interprétations officielles et officieuses de la reddition de comptes.

Bien qu'il ne soit nullement suggéré de rajuster les pouvoirs du Parlement, le fait que les comités aient plus souvent recours ces derniers temps à leurs pouvoirs d'assignation à témoigner et que certains témoins soient tenus de témoigner sous serment, ainsi que les débats en comité sur le recours à des sanctions pour « outrage au Parlement » ont retenu l'attention des hauts fonctionnaires. Bien que tous les parlementaires ne soient pas favorables au recours à ce genre d'instrument juridique, leur utilisation renforce dans l'esprit des hauts fonctionnaires l'importance des audiences parlementaires en leur faisant comprendre que leur portée va au-delà des simples conséquences politiques. C'est une réfutation énergique de l'argument des hauts fonctionnaires qui considèrent le Parlement comme « un obstacle mineur de procédure ». Il est cependant douteux que le recours à ces instruments ces dernières années ait permis de rétablir suffisamment l'équilibre.

Il faut souligner qu'en vertu du Règlement du Parlement, ces pouvoirs sont limités à la Chambre ou à ses comités. Par conséquent, en imposant une discipline de parti rigoureuse, un parti gouvernemental majoritaire peut certainement en limiter l'utilisation. Toutefois, dans la mesure où le public considère que l'exercice de ces pouvoirs parlementaires est normal, un parti au pouvoir qui se servirait de sa majorité pour bloquer le recours à ces pouvoirs dans le cadre d'une enquête de comité en paierait probablement le prix politique, car son comportement aurait de fortes chances de faire la une de l'actualité.

Certaines responsabilités en matière d'administration financière sont assignées aux sous-ministres par la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les directives politiques subalternes du Conseil du Trésor[10]. Il est donc raisonnable qu'il y ait un lien direct de reddition de comptes entre les sous-ministres et le Parlement. En même temps, on accorde une très grande valeur à la suprématie des ministres dans la gestion de leur ministère, ce qui donne à penser que les ministres devraient être directement comptables au Parlement de leur administration. Si l'on laisse planer le doute sur cette question dans l'esprit des députés, des ministres et des sous-ministres, on risque d'en arriver à une situation où personne n'estime devoir rendre des comptes. De plus, la répartition des responsabilités entre les ministres, leurs adjoints et leurs hauts fonctionnaires varie selon les ministres et les programmes. Ce manque de clarté est un important obstacle à une bonne supervision parlementaire.

Dans un souci de plus grande clarté, le Comité des comptes publics a récemment recommandé que les sous-ministres soient constamment tenus de rendre personnellement des comptes aux comités parlementaires sur les questions administratives, sauf dans le cas où le ministre concerné s'y oppose en justifiant sa position[11]. C'est une idée dont il est question depuis des années. Comme l'a montré un récent document de Ned Franks, l'enquête menée par le Comité des comptes

publics sur le Programme de commandites a montré que souvent, dans le régime actuel, personne n'est responsable[17]. Nous allons examiner comment la recommandation du Comité des comptes publics rectifie le cadre financier du Parlement, et nous allons notamment voir, dans la partie suivante de ce document, quelles répercussions elle pourrait avoir sur les examens et les enquêtes des comités.

4 Pratiques parlementaires

L'attention des députés est mobilisée par quatre principaux secteurs d'activité qui monopolisent chacun une bonne partie de leur temps : la Chambre, les comités, les caucus de leur parti et leur circonscription. Chaque député décide de la priorité qu'il veut accorder personnellement à chacune de ces quatre tâches, mais il est risqué d'en négliger une. Cela signifie fatalement que le temps que les députés peuvent consacrer à chacune de ces priorités est limité, d'autant plus que certains députés sont aussi choisis pour participer à une ou parfois deux semaines par an d'activités interparlementaires. De plus, le temps qu'ils passent pour la plupart à faire la navette entre le Parlement et leur circonscription grève encore plus leur disponibilité. En un mot, trouver du temps est un problème pour tous les députés.

C'est à l'occasion des réunions de comités, par opposition aux réunions de la Chambre ou du caucus, que les simples députés ont principalement l'occasion de concentrer leur attention sur la surveillance de la gestion des finances. L'abondante documentation gouvernementale transmise à tous les comités leur permet de faire des analyses sérieuses. Les ministères soumettent fin février des énoncés détaillés décrivant les programmes pour lesquels ils demandent un financement et les comités ont jusqu'à fin mai pour les examiner et voter les crédits. Les ministères présentent aussi chaque automne un rapport sur leur rendement par rapport aux documents de planification déposés antérieurement, qui permet de faire le bilan de ce qu'ils ont accompli.

4.1
Pourquoi le bilan des comités est médiocre

Malheureusement, comme nous le faisions remarquer dans un passage précédent de ce document, le bilan des comités en matière d'examen des plans, rapports de rendement et budgets des ministères est médiocre. La plupart des comités consacrent peu de réunions à l'examen des prévisions budgétaires et certains d'entre eux n'en proposent même pas l'approbation puisqu'en vertu du Règlement, même si ces prévisions ne sont pas adoptées par le comité, elles sont réputées avoir été approuvées. Bien qu'il n'y ait pas de limite de temps pour examiner les rapports ministériels sur le rendement et les plans pour l'avenir, seuls quelques comités le font, et encore s'agit-il généralement de renforcer un rapport de comité recommandant des modifications ou des ajouts à des programmes ministériels.

Diverses raisons expliquent pourquoi on en est arrivé là :

- Depuis la décision prise en 1968 de renvoyer automatiquement les prévisions budgétaires aux comités permanents pertinents, les députés de l'opposition se fixent souvent pour simple objectif d'essayer d'obtenir des réductions. Ils ne se soucient guère de profiter de l'occasion pour se renseigner sur le fonctionnement du ministère et faire des propositions de changement des dépenses à l'avenir. Les députés du parti ministériel, exception faite du Parlement minoritaire de 1972-1977, se sont toujours servis de leur majorité pour bloquer de telles initiatives. Bien que les ministres soient généralement invités à une réunion en mai pour défendre leurs prévisions budgétaires, les questions qui leur sont posées reflètent presque systématiquement un parti pris politique. Dans ces conditions, les comités choisissent normalement de se consacrer à d'autres travaux, c'est-à-dire soit d'examiner des projets de loi (les projets de loi qui leur sont envoyés sont prioritaires), soit d'entreprendre des études de politique publique, activités que la plupart des députés trouvent plus stimulantes et plus constructives.

- Les comités ont relativement peu de temps, normalement deux séances par semaine d'une heure et demie chacune. Comme la Chambre siège environ 25 semaines par an, le comité moyen peut compter sur 75 à 85 heures de réunions par an. Et encore, ce temps n'est pas toujours entièrement disponible car, par convention, le président attend qu'un député de l'Opposition soit présent pour ouvrir la séance, de sorte qu'il n'est pas rare qu'une réunion commence avec 15 minutes de retard. Il y a deux raisons au petit nombre de séances de comité chaque semaine : le nombre restreint de salles de comité, obstacle qui ne sera surmonté que quand le programme actuel de reconstruction de la colline du Parlement sera achevé, et le fait que de nombreux simples députés siègent à plus d'un comité pour permettre à leur parti d'avoir son plein contingent de membres à chaque comité. Organiser les réunions de 20 comités par semaine n'est donc pas une tâche facile.

- Le roulement des secrétaires parlementaires tous les deux ans — une pratique suivie par les premiers ministres Chrétien et Trudeau — entraîne généralement en même temps le remplacement des présidents de comité. (Cela se produit parce que le gouvernement fait appel à des députés d'expérience, souvent des présidents de comité, pour combler les postes vacants. Les secrétaires parlementaires sortants cherchent eux-mêmes à se faire nommer à un autre poste important, en général celui d'un des présidents qui est devenu vacant. Ces transferts sont possibles puisque le gouvernement suggère à ses députés dans un comité qui ils doivent élire président.) Cette pratique, combinée à des changements apportés chaque année pour diverses raisons à la composition des comités — modification des priorités du parti, préférences personnelles, maladie — signifie que les comités passent une bonne partie de leur temps en mode d'apprentissage. À cause de ce roulement des membres, et notamment de la présidence, les députés des divers partis siégeant à un comité mettent du temps à se faire mutuellement confiance, ce qui est une condition essentielle s'ils veulent faire ensemble un bon travail. Il est aussi difficile pour le président de planifier un programme de travail à long terme qui soit efficace, ce qui est pourtant important compte tenu du temps

limité dont disposent les comités pour se réunir. Bien que le gouvernement de Paul Martin ait affirmé qu'il n'y aurait pas de roulement des secrétaires parlementaires compétents, la 38e législature est encore trop récente pour qu'on puisse savoir s'il y aura plus de stabilité dans la composition des comités et leur présidence, ce qui pourrait se traduire par un meilleur rendement.

- Les comités n'utilisent pas non plus efficacement leur temps lorsqu'ils examinent les prévisions budgétaires. Le petit nombre de consultants (en général un et occasionnellement deux par comité) mis à la disposition des comités par la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement proposent aux députés des comités un éventail de questions dont ils peuvent s'inspirer pour interroger leurs interlocuteurs. Les députés qui s'intéressent particulièrement à un programme précis peuvent demander à leurs adjoints personnels de faire des recherches pour leur suggérer des questions pertinentes. Mais les députés sont tellement débordés que peu d'entre eux — excepté ceux qui ont déjà un bagage dans le domaine étudié — arrivent aux réunions suffisamment armés pour aller au fond des choses.

- De plus, en raison de la pratique qui consiste à accorder un traitement équitable aux députés de tous les partis pour poser des questions, il est difficile de pousser vraiment l'interrogatoire des témoins. Au début de la réunion, on attribue un certain nombre de minutes au porte-parole de l'opposition, qui a ses propres priorités, et ensuite une durée équivalente à un député du parti gouvernemental qui pose souvent une question anodine sur un thème totalement différent. Dans ces conditions, seuls les comités où l'on trouve un président efficace et dont la composition présente une certaine continuité, avec des députés qui partagent les mêmes objectifs stratégiques, peuvent espérer s'entendre sur une ligne commune d'interrogatoire.

- Enfin, la nature partisane du Parlement fait qu'il est difficile et rare que les comités qui examinent les prévisions budgétaires et les rapports ministériels sur le rendement poursuivent un objectif

commun. Les comités peuvent donc rarement concentrer leurs questions sur un seul sujet et l'étudier à fond.

En raison de tous ces facteurs, les prévisions budgétaires repartent des comités sans modification. Et comme ils obtiennent peu de résultats, la plupart des députés estiment cet exercice peu gratifiant. Il n'est donc pas étonnant que le député moyen soit plus intéressé à faire la promotion d'activités de programme nouvelles ou plus vastes, ce qui signifie naturellement une augmentation des dépenses.

Le moment est opportun. Les députés de tous les partis, tant du côté gouvernemental que du côté de l'Opposition, sont embarrassés de n'avoir pas su découvrir et dénoncer la corruption du Programme de commandites et auparavant le gonflement excessif des coûts du registre des armes à feu. Il devrait être désormais possible de mobiliser l'appui de tous les partis pour apporter des modifications précises au soutien organisationnel et à la façon dont les comités travaillent, afin de donner au Parlement les moyens de contrer les velléités de malversations financières au sein du gouvernement et de les dénoncer lorsqu'elles se produisent.

À notre avis, on peut renforcer considérablement le rôle de surveillance des comités parlementaires en effectuant deux changements importants mais parfaitement réalisables. Il faudrait d'abord que les comités se dotent de méthodes plus productives pour travailler et présenter leurs rapports, et ensuite un service d'analyse financière. Ces deux propositions sont liées : la mise en œuvre de l'une sans l'autre réduirait à peu près à néant leur utilité.

4.2
Service d'analyse financière

Rares sont les députés qui ont acquis dans le passé l'expérience nécessaire pour examiner et analyser la documentation vaste et complexe que leur

présentent les ministères, et tous ont des contraintes de temps. Il est donc logique que les comités parlementaires aient besoin de l'aide de spécialistes pour suivre un éventail croissant de programmes gouvernementaux de plus en plus complexes. La Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement dispose d'un modeste personnel d'une centaine de chercheurs, qui travaillent à la limite de leur capacité à aider une vingtaine de comités de la Chambre et une vingtaine de comités sénatoriaux et à rédiger des documents de recherche en réponse aux questions de plus de 400 députés et sénateurs. Comme les comités sont chargés d'examiner les lois correspondant à leur domaine, les membres du personnel de la Direction de la recherche sont surtout spécialisés dans les sciences sociales et le droit, et non dans l'analyse financière et l'analyse des programmes. La situation ne s'est d'ailleurs pas améliorée au fil des ans. En fait — et rares sont les gens qui le savent — par suite des mesures prises durant les années 1990 pour réduire le déficit budgétaire, les ressources dont dispose maintenant la Direction de la recherche sont nettement inférieures à ce qu'elles étaient en 1993.

Plusieurs facteurs militent en faveur d'un soutien plus important et plus spécialisé aux comités lors de leur examen des prévisions budgétaires. La documentation soumise par le gouvernement s'est accrue pour répondre à des demandes de plans à plus long terme et d'informations plus détaillées sur le rendement et les résultats obtenus. Ce sont environ 80 ministères et organismes qui présentent maintenant des rapports sur leurs plans et leur rendement. Les dispositifs de réalisation des programmes deviennent de plus en plus complexes. Un nombre croissant de programmes sont mis en œuvre dans le cadre de dispositifs interministériels, avec les provinces et les municipalités, avec des organisations du monde des affaires et des organismes sans but lucratif, et avec des organisations indépendantes créées spécialement (par exemple, des fondations comme la Fondation canadienne pour

l'innovation). De nombreux services sont fournis par le biais de tout un éventail de canaux — en personne, au téléphone, sur Internet, au moyen d'un « guichet unique ». Pour toute une gamme de services. Ce dispositif complexe aide les citoyens à obtenir les services qu'ils recherchent, mais accroît énormément la complexité des mécanismes administratifs requis pour la prestation de ces services. Il est probable qu'il augmente aussi les risques d'utilisation inefficace ou à mauvais escient des ressources publiques. À notre avis, si les comités veulent comprendre comment les ressources sont utilisées pour l'exécution des programmes, ils ont besoin de l'aide de professionnels dévoués et hautement spécialisés pour accomplir leur travail de supervision des dépenses des ministères.

C'est pourquoi nous suggérons la création d'un Service d'analyse financière au Parlement pour aider les comités dans cette partie de leur travail[11]. Ce service aurait pour vocation de comprendre les programmes, les plans et le rendement du gouvernement ainsi que les mécanismes utilisés pour fournir des fonds et étudier le rendement. L'idéal serait qu'il soit constitué d'experts en ces matières. Il devrait aussi inclure des personnes ayant une expérience préalable de la planification, de la préparation des prévisions budgétaires et de la présentation de rapports sur le rendement au sein du gouvernement, afin d'être plus réceptif aux facteurs et à la langue utilisée dans les rapports publics. Cette expérience permettrait aux membres du service de mieux décoder le langage frileux des rapports ministériels sur le rendement pour dépister les problèmes éventuels.

Un Service d'analyse financière exclusif pourrait avoir un programme permanent d'analyse pour détecter les éventuels domaines de préoccupation et faire ensuite des recherches pour établir si ces problèmes méritent d'être soumis à l'examen d'un comité. Grâce à ce genre de renfort, les comités pourraient raisonnablement s'attendre à mieux comprendre les programmes et leur administration sur

l'ensemble du cycle, de la planification à l'évaluation du rendement en passant par le déblocage des ressources. Forts de cette meilleure compréhension, ils seraient en mesure de réagir plus rapidement aux risques de mauvaise gestion et aux craintes exprimées publiquement à ce sujet. De même que la planification financière au gouvernement est une activité continue liée à des considérations de principe, sa supervision par les comités, si elle doit être plus efficace, doit s'effectuer de façon continue toute l'année et être plus étroitement liée à l'examen des questions stratégiques et des lois qu'effectuent les comités. Pour apporter un tel appui aux comités — permettre aux comités de faire un suivi constant des programmes, des dépenses et des résultats —, il faudrait que l'effectif de ce service soit important, probablement au moins 20 spécialistes.

À notre avis, ce service ne devrait pas être fourni par le Bureau du vérificateur général (BVG) pour deux raisons. Premièrement, le BVG est un organisme qui insiste pour décider lui-même de la façon dont il répartit ses ressources. Deuxièmement, bien que le BVG soumette ses rapports au Parlement et soit prêt à venir les défendre devant des comités, ses vérificateurs ont fonction de témoins plutôt que de personnel de comité. Le Service d'analyse financière que nous proposons passerait mieux si les députés le considéraient comme un service de la Chambre des communes.

Organisé comme service au sein du Parlement, il aurait probablement un maximum d'efficacité si sa structure s'apparentait à celle des services juridiques de la Chambre des communes. On pourrait confier le soin de répartir au mieux ses ressources entre les divers comités au Comité de liaison, qui est composé des présidents de tous les comités permanents et de certains vice-présidents afin de préserver l'équilibre entre les partis. Depuis quelques années, il a coutume d'évaluer les requêtes des comités qui demandent chacun leur part du montant que lui alloue la Chambre pour financer leurs voyages. C'est en fait devenu un comité de pairs

qui évalue le mérite des demandes qui lui sont soumises. Il est vraisemblable qu'il serait surtout mis à contribution par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, vu ses responsabilités particulières en matière d'examen des prévisions budgétaires. Pour s'assurer que les comités profitent bien de ce service pour faire plus rigoureusement leur travail de supervision financière, il faudrait prendre l'habitude de leur réclamer des rapports sur les résultats obtenus, les obligeant en quelque sorte à rendre compte de l'appui qu'ils auraient reçu.

4.3
Amélioration du fonctionnement des comités

Quelle que soit la qualité de l'analyse que pourra faire le Service d'analyse financière proposé, les comités demeurent l'instrument conçu par la Chambre des communes pour mener des enquêtes publiques grâce auxquelles le gouvernement est amené à rendre des comptes de manière transparente sur la plupart des questions financières.

Le débat suscité à la Chambre et au Comité des comptes publics par le Rapport de la vérificatrice générale et le retentissement des témoignages présentés à la Commission d'enquête ont poussé le Parlement à réagir. Tous ces événements peuvent inciter les députés de tous les partis à rechercher des moyens d'obtenir une bonne reddition de comptes. Le défi est de créer les conditions qui permettraient aux comités de le faire.

Il faut reconnaître que c'est parce que les résultats ont été insignifiants que de nombreux députés sont peu enclins à consacrer une partie du temps limité dont ils disposent à l'examen des prévisions budgétaires et des rapports sur le rendement des ministères. Que faire pour les amener à changer d'avis? À l'époque du Parlement minoritaire de 1972-1974, ce n'est pas par hasard que plusieurs comités ont consacré

beaucoup de temps à l'examen des prévisions budgétaires. Cette expérience montre que les simples députés sont prêts à y consacrer du temps si cet effort débouche sur quelque chose.

Comme la documentation qui accompagne les prévisions budgétaires est vaste et complexe, nous estimons qu'un Service d'analyse financière serait un complément indispensable pour aider les députés à cibler leur attention. Nous pensons qu'on pourrait aussi renforcer la dynamique des comités en adoptant la pratique inaugurée par le Comité mixte chargé de l'examen des règlements et textes réglementaires, ce qui donnerait aux comités un moyen d'exiger qu'on les écoute. Le Comité mixte est chargé d'examiner les règlements promulgués par le gouvernement pour voir s'ils sont conformes à la loi habilitante. S'il estime qu'un règlement n'est pas conforme, il demande au ministère de le modifier. En cas de refus, le Comité peut demander au ministre responsable de débattre la question à la Chambre un mercredi à 13 heures, pendant une heure. Presque à chaque fois que le cas se présente, le ministre dit à son ministère de trouver une entente avec le Comité. En fait, en l'espace d'une vingtaine d'années, il n'y a eu que deux fois où le ministre a décidé de débattre la question à la Chambre des communes. Cela s'explique probablement par le fait que le temps des ministres est encore plus compté que celui des simples députés. Non seulement ils n'ont pas envie d'avoir un débat qui va leur prendre du temps, mais ils ne souhaitent pas non plus être obligés de trouver le temps de se renseigner sur les aspects techniques de la question.

On pourrait facilement étendre ce pouvoir qui a si bien fonctionné pour le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, aux comités qui examinent les prévisions budgétaires et les rapports sur le rendement des ministères. En vertu de l'article 108 du Règlement, les comités peuvent faire rapport à la Chambre en proposant la modification d'un programme l'année suivante et en demandant une réponse écrite. Si l'on donnait aux comités qui examinent les prévisions budgétaires

les mêmes pouvoirs qu'au Comité des textes réglementaires, le comité qui ne serait pas satisfait de la réponse d'un ministre à un rapport de comité, ce qui a souvent été le cas dans le passé, pourrait lui demander de venir défendre la position de son ministère durant un débat d'une heure un mercredi à 13 heures.

Cette pratique permettrait aux membres d'un comité d'avoir quelque espoir de voir adopter leurs recommandations. En cas de rejet, ils pourraient attirer l'attention sur leur proposition en demandant un débat à la Chambre. Ces deux aboutissements seraient un moyen d'échapper au dialogue de sourds où des députés de l'opposition proposent une réduction des prévisions budgétaires alors que les députés ministériels s'y opposent. Si les comités qui examinent les prévisions budgétaires adoptaient une pratique semblable à celle du Comité des textes réglementaires, on verrait peut-être s'y instaurer un meilleur climat de coopération.

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires récemment créé a un très vaste mandat consistant notamment à étudier :

- l'efficacité des opérations gouvernementales;
- les plans de dépenses des ministères, des organismes centraux et des sociétés d'Etat; et
- le processus d'étude du Budget des dépenses.

En dépit du travail utile qu'il a entrepris dans le cadre de son mandat d'examen du Budget des dépenses, il n'a pas encore pleinement exercé son rôle de supervision de l'examen du Budget des dépenses. Le Service d'analyse financière, s'il était créé, l'aiderait à le faire. Nous pensons aussi que le Comité pourrait enquêter, ou recommander qu'un autre comité le fasse, si le Service d'analyse financière attirait son attention

sur une éventuelle malversation financière. Pour le renforcer dans cette capacité, il serait bon de lui affecter de façon permanente un membre du Service d'analyse financière. On pourrait aussi nommer les députés au Comité pour toute la durée de la législature afin de leur permettre d'acquérir de l'expérience et d'apprendre à collaborer.

L'expérience passée montre aussi qu'il faut améliorer certaines des modalités de fonctionnement des comités. Bien que des observateurs extérieurs puissent signaler les lacunes et suggérer des modifications utiles, la dynamique partisane et le contexte de concurrence entre députés de tous les partis font que c'est aux députés eux-mêmes qu'il revient de prendre des mesures pour améliorer les relations de travail en comité. Ceci est particulièrement vrai des comités, puisque chacun d'eux a ses caractéristiques bien particulières. C'est pourquoi nous nous contentons de signaler certains changements qui seraient susceptibles d'améliorer le rendement des comités.

La situation changerait beaucoup si les membres des comités étaient nommés pour une durée plus longue que celle qui est actuellement la norme, car ils pourraient alors siéger suffisamment longtemps à un comité pour nouer des relations de collaboration avec les députés des autres partis au comité et se familiariser avec les ministères relevant de leur comité. La décision du gouvernement Martin de prolonger le mandat des secrétaires parlementaires efficaces devrait entraîner une prolongation analogue du mandat des présidents de comité compétents, ce qui pourrait considérablement améliorer le fonctionnement des comités. L'expérience britannique démontre la pertinence de cette approche. À la Chambre des communes britannique, où il y a 640 députés, les places aux comités d'orientation sont recherchées et stables. Cette situation contribue à un bon climat de coopération.

Il serait aussi très utile que les comités puissent s'entendre sur des moyens d'utiliser plus efficacement le temps limité dont ils disposent. Comme

nous le disons ci-dessus, avec la procédure normalement utilisée en comité, il est presque impossible de mener un interrogatoire systématique sur une question critique. Certes, la politique partisane continuera à l'avenir de s'exprimer à la Chambre, mais certains comités ont néanmoins réussi parfois à fonctionner dans un bon climat de coopération pour toutes sortes de raisons — un président habile à nouer de bonnes relations de travail avec les députés de l'Opposition, une certaine continuité parmi les membres, une attention très limitée de la part des médias, la présence de témoins à interroger et, souvent, les spectateurs des réunions. Ce n'est pas un domaine dans lequel on peut proposer un bloc de directives uniformes. Comme la dynamique des comités varie, il faudrait que chacun d'entre eux expérimente pour trouver les modalités qui lui conviennent le mieux. Dans certains cas, un comité pourrait peut-être convenir que, dans une situation donnée, tel ou tel député de chaque parti est le chef de file pour certains sujets et peut même avoir du temps supplémentaire.

Enfin, si les comités présentaient chaque année au Comité de liaison un rapport sur leur rendement au cours de l'année écoulée — comme c'est la pratique à la Chambre des communes britannique —, nous pensons que cela inciterait les membres des comités à chercher des moyens d'améliorer leur rendement. Cette pratique devrait en outre entraîner une émulation entre les comités.

4.4
Examen de la structure des crédits

Lors de l'examen des crédits, le Parlement autorise officiellement le déblocage d'un niveau maximum de crédits aux fins précises énoncées dans le texte des crédits[14]. La façon dont les activités gouvernementales sont regroupées au sein d'un crédit particulier peut faire obstacle à l'examen qu'effectuent les parlementaires. L'importance de ce facteur a été particulièrement flagrante lors du débat sur le contrôle des armes

à feu où les parlementaires étaient incapables de savoir combien d'argent on avait englouti dans le programme, en partie parce que les fonds avaient été fusionnés pendant un certain temps avec les fonds généraux des activités du ministère de la Justice au sein d'un seul crédit.

Au fil des ans, le nombre de crédits examinés a diminué. Ce déclin a permis à l'Exécutif d'avoir plus de souplesse pour réaligner des fonds au cours de l'exercice, sans devoir présenter un Budget des dépenses supplémentaire au Parlement pour obtenir l'autorisation de le faire. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Une bonne administration suppose de la souplesse. De plus, le processus d'examen des crédits au Parlement est déjà laborieux. Toutefois, comme le Parlement et ses comités n'ont pas prêté attention à ce regroupement des crédits, la surveillance parlementaire n'a pas été considérée comme un facteur pertinent quand le gouvernement a cherché à obtenir plus de souplesse. Il en est résulté un affaiblissement de la supervision parlementaire.

Les députés jugeraient manifestement utile que les crédits concernant des programmes importants — tels que le contrôle des armes à feu ou les commandites — soient isolés, ce qui leur permettrait de suivre plus facilement les dépenses sur plusieurs années et de comparer les coûts et les résultats. Toutefois, s'il fallait modifier le texte et la structure des crédits, cela entraînerait une procédure longue et complexe qui obligerait les membres du Service d'analyse financière à faire une analyse approfondie de la situation avec les cadres supérieurs des ministères qui risqueraient d'être très réticents à l'idée de perdre la souplesse que leur laisse le regroupement actuel des crédits. C'est une initiative qui pourrait venir du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Il y a une question connexe : la procédure de déblocage des crédits pour éventualités au cours de l'année. La pratique actuelle consiste à établir

au début de l'année une réserve pour éventualités et à se servir des budgets des dépenses supplémentaires périodiques pour autoriser officiellement le déblocage des crédits. Les parlementaires et les médias accordent encore moins d'attention aux budgets supplémentaires qu'au Budget principal. Selon certains parlementaires, diverses initiatives politiquement délicates ont été financées grâce à ce mécanisme, en profitant de la faiblesse de l'examen effectué par le Parlement. Par conséquent, si la pratique actuelle répond bien aux besoins du gouvernement, elle le fait aux dépens de la rigueur de l'examen et de l'intervention des parlementaires. Une intervention pour remédier à cette faiblesse de la supervision parlementaire cadrerait bien avec les responsabilités du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, mais nécessiterait l'appui et l'expertise que pourrait apporter le Service d'analyse financière proposé.

4.5
Autres instruments parlementaires

Nous nous sommes concentrés sur le rôle des comités de la Chambre des communes parce que ce sont eux qui sont les plus susceptibles d'améliorer la supervision parlementaire des activités financières du gouvernement. Les débats à la Chambre des communes donnent rarement aux députés l'occasion d'exiger une bonne reddition de comptes financiers. Ils portent généralement sur l'examen d'un projet de loi et sont surtout axés sur la politique plutôt que l'administration. À la Chambre, la période des questions est devenue l'arme principale de l'Opposition pour attaquer le gouvernement. Les échanges à cette tribune ne sont donc pas un bon moyen de chercher à obtenir des précisions sur des problèmes administratifs devenus publics. Ils ont cependant une retombée indirecte avantageuse. Comme ce processus peut entraîner des dégâts politiques, les ministres s'en remettent à leurs hauts fonctionnaires pour leur signaler les éventuels problèmes qui pourraient susciter des questions compromettantes et dont ils pourraient

être tenus responsables. Les séances quotidiennes d'information des ministres sur les points sur lesquels ils pourraient être interrogés durant la période des questions n'ont pas seulement pour effet de leur permettre de préparer leur défense; elles peuvent aussi inciter un ministre à ordonner qu'on corrige le problème. Et l'on peut aussi penser que c'est grâce à la pression exercée sur le Premier ministre Martin durant la période des questions après le dépôt du Rapport de la vérificatrice générale sur le Programme de commandites qu'il a été poussé à prendre la décision de créer la Commission d'enquête.

Pour ce qui est de l'examen des prévisions budgétaires au Sénat, la responsabilité de l'examen des rapports de tous les ministères a été confiée à son Comité des finances nationales. Vu l'ampleur des responsabilités de ce comité et les limites constitutionnelles des pouvoirs du Sénat en matière de finances, le Comité s'est concentré sur des études portant sur les grands principes administratifs, comme l'étude des cas dans lesquels la recommandation royale est nécessaire et l'examen en cours de l'utilisation croissante de fondations pour poursuivre les objectifs de la politique gouvernementale. Il y a quelques années, il a aussi effectué des études complètes et impressionnantes du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). Chacune d'elles a pris plus de deux ans. Le contexte moins partisan et l'expertise que les sénateurs acquièrent grâce à leur nomination à long terme à des comités sont propices à des études en profondeur de la gestion des programmes et des pratiques administratives en matière de finances.

On compare parfois notre Sénat au Sénat australien, qui se spécialise dans l'examen des prévisions budgétaires et la reddition de comptes par le gouvernement sur les questions financières. Les comités du Sénat canadien ayant fait la preuve de leur aptitude à réaliser d'excellents rapports sur des questions de politique, certains se sont demandé s'ils ne pourraient pas se pencher sur le Budget des dépenses. Toutefois, les

sénateurs australiens sont élus (et non nommés) dans le cadre d'un régime électoral différent de celui qu'ils utilisent pour leur Chambre des représentants. C'est ainsi que l'Opposition a souvent la majorité au Sénat australien, qui peut aussi faire tomber le gouvernement. Ces caractéristiques originales du pouvoir du Sénat australien n'ont pas d'équivalent au Canada.

4.6
Réaction parlementaire à la proposition de mise en place d'un agent comptable

À notre avis, en décidant de préciser les responsabilités des sous-ministres concernant l'administration de leur ministère — ou de programmes particuliers lorsqu'ils s'écartent de la norme ministérielle — dans la perspective des propositions de mise en place d'un agent comptable, on dissuaderait les velléités de malversations comme celles qu'on a connues avec le programme de commandites. Il est clair que les ministres ne consacrent pas la même attention à tous leurs programmes et il pourrait très bien arriver que la meilleure façon pour eux de servir l'intérêt public consiste à se mêler plus directement de ce qui semblerait normalement relever de la responsabilité directe des hauts fonctionnaires. Les dispositions visant à rendre plus transparente la répartition de ces responsabilités influeraient non seulement sur le comportement des personnalités du gouvernement, mais pourraient aussi contribuer à améliorer l'examen du rendement des ministères par les comités parlementaires et les enquêtes que mènent ces ministères sur des pratiques d'intendance financière douteuses.

D'autres études ont été réalisées sur la façon dont on pourrait demander aux ministres de rendre compte au Parlement de l'administration de leur ministère et sur les avantages et inconvénients que présenterait une telle pratique pour le gouvernement. Nous n'examinerons pas ces questions, mais nous nous contenterons de voir comment les députés

pourraient réagir si l'on décidait de préciser de cette manière les responsabilités administratives.

Une fois un programme créé et la stratégie d'ensemble formulée, il reste encore souvent des décisions pratiques à prendre. Prenons le Programme de commandites. Même s'il n'y avait pas eu de corruption, il aurait fallu prendre continuellement une myriade de décisions sur les événements à commanditer et sur le choix des organismes d'exécution. Si l'on avait eu recours à un agent comptable comme on le présente ici, il aurait fallu justifier les écarts par rapport aux procédures normales, notamment en ce qui concerne les interventions des ministres et de leurs adjoints. Si le Comité des comptes publics avait eu accès à ces informations, il est vraisemblable qu'il y aurait eu moins d'accrochages entre les représentants des divers partis et que le Comité aurait perdu moins de temps à discuter de ces questions. Bien qu'il ne soit pas réaliste dans le contexte de notre régime parlementaire de s'attendre à ce que les députés ne cherchent pas à faire profiter leur parti de leur activité parlementaire, si l'on améliorait la clarté des responsabilités au gouvernement, on réduirait l'importance de ce genre d'activité aux comités et on leur permettrait de faire des enquêtes et des rapports de plus grande valeur. En outre, si un comité estimait par exemple que l'intervention marquée d'un ministre ou de ses adjoints politiques accroît le risque de dérapage financier dans le cadre d'un programme particulier, il pourrait s'appuyer sur cet argument pour mieux concentrer son temps sur ce cas précis.

4.7
Une amélioration du processus de nomination?

Certains observateurs ont fait remarquer qu'en faisant intervenir davantage les parlementaires dans le processus de nomination des dirigeants des organismes et des sociétés d'État, on pourrait obtenir des nominations jouissant d'une plus grande crédibilité auprès de tous

les partis. Avant d'être élu Premier ministre, M. Martin avait dit, durant sa campagne, pour remédier à ce qu'il appelait le « déficit démocratique », qu'il était favorable à l'idée de faire examiner par les comités parlementaires les nominations de haut niveau à la Cour suprême et à d'autres organismes gouvernementaux. Conformément à cet engagement, au cours de la 38e législature, les comités ont eu l'occasion d'interroger diverses personnes dont la candidature a été proposée pour des postes de haut niveau avant que ces personnes soient nommées. On ne peut toutefois pas dire que ce processus ait donné beaucoup de satisfaction.

Le souhait des députés d'examiner ces nominations en comité s'inspire incontestablement de la pratique en vigueur aux États-Unis. Cette proposition a été suggérée pour la première fois au Parlement dans le rapport du comité McGrath en 1985. Ce rapport recommandait que les comités aient la possibilité d'interroger les personnes nommées à des postes de haut niveau. Bien que le gouvernement conservateur du Premier ministre Mulroney ait accédé à cette demande, il refusa cependant de donner aux comités le pouvoir d'approuver ou de rejeter les candidatures, de sorte que dans bien des cas, ils n'eurent la possibilité d'interroger les candidats qu'après leur nomination. Les comités n'ont donc pas été très enthousiasmés par ce nouveau pouvoir limité qui leur a été conféré, et ils s'en sont rarement servi.

La première mise à l'épreuve de cette approche durant le gouvernement Martin est intervenue après les élections mais avant le discours du Trône. Le Parlement ne siégeait pas encore. Deux juges de la Cour suprême ayant pris leur retraite et l'affaire du mariage des conjoints de même sexe étant en suspens, on a estimé important de nommer rapidement deux nouveaux juges. Un comité spécial de députés de tous les partis a alors été créé, mais le gouvernement a décidé qu'au lieu que les deux candidats se présentent devant le comité, ce serait le ministre de la Justice qui les représenterait. Inutile de dire que l'ambiance lors de la réunion

a été houleuse et que les députés conservateurs du comité ont été particulièrement critiques à l'égard du processus. Les deux personnes proposées par le gouvernement ont néanmoins été nommées peu après.

L'impression laissée par l'examen en comité de deux autres nominations sous le gouvernement minoritaire de la 38e législature a révélé les limites et les difficultés du processus. Bernard Shapiro, ancien sous-ministre de l'Éducation au sein du gouvernement de l'Ontario, directeur de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario et dernièrement recteur de l'Université McGill, a comparu devant un comité avant sa nomination au poste de commissaire à l'éthique de la Chambre des communes et sa candidature a été approuvée à l'unanimité par les représentants de tous les partis. Toutefois, moins d'un an après son entrée en fonction, il a été vivement critiqué par les trois partis d'opposition qui ont réclamé sa démission parce qu'ils étaient mécontents de la lenteur et de la tiédeur, selon eux, de son intervention dans deux affaires dont l'une concernait l'ancienne ministre Judy Sgro, et l'autre, le député Gurmant Grewal. Les critiques dont il a fait l'objet semblent venir du fait qu'il n'avait pas suffisamment tenu compte de la nature litigieuse de l'actuel Parlement canadien.

Le second cas concerne Glen Murray, ancien maire de Winnipeg et candidat libéral malheureux aux dernières élections de cette ville. Durant les audiences du Comité de la Chambre sur l'environnement et le développement durable, qui examinait la question de sa nomination à la présidence de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, il a été violemment pris à partie par des députés des trois partis d'opposition, qui s'opposaient à sa nomination pour le punir d'avoir abandonné son poste de maire pour se présenter comme candidat du Parti libéral. Dans son rapport à la Chambre des communes à la suite de cette audience, le Comité a demandé que son nom soit retiré de la liste et qu'un autre candidat soit proposé. Le Premier ministre a passé outre au rapport et a nommé Murray président de la Table ronde. Le

Comité a riposté en réduisant les prévisions budgétaires du Bureau du Conseil privé du montant du salaire versé à Murray. Durant toute la discussion en comité, il n'a jamais été question de savoir s'il était compétent pour exercer les fonctions du poste. Il a été question uniquement de ses liens avec le Parti libéral.

Ces diverses expériences confirment que, dans le contexte actuel, même ceux dont la nomination a reçu l'appui entier d'un comité ne sont guère à l'abri des critiques. Il semble clair qu'en dernière analyse, c'est la façon dont le titulaire se comporte à son poste qui compte par-dessus tout, mais c'est quelque chose qu'on ne peut évidemment savoir qu'un certain temps après sa nomination. L'Opposition semble systématiquement se préoccuper principalement des liens antérieurs du candidat avec le gouvernement. C'est ainsi que la récente nomination d'Yves Côté au poste d'ombudsman des Forces armées a été critiquée par l'Opposition à cause de ses états de service antérieurs dans la bureaucratie, et notamment au ministère de la Défense nationale. On se demandait s'il serait capable de faire preuve d'indépendance dans son jugement. Mais c'est apparemment le manque d'expérience du Parlement qui a fait trébucher Shapiro. Il faut donc qu'il y ait un équilibre entre l'indépendance d'une part et l'expérience de l'environnement dans lequel va travailler la personne nommée d'autre part.

Dans le contexte politique actuel, il n'y a probablement pas d'autre choix que de poursuivre la pratique en vigueur qui consiste à interroger les candidats en comité, après quoi le gouvernement procède à leur nomination. Quant aux nominations de juges à la Cour suprême, l'importance de ces fonctions est telle qu'il faudrait élaborer un nouveau système plausible de sélection des juges de la Cour suprême.

Tout ceci montre qu'il est essentiel que le gouvernement applique un processus de sélection scrupuleux avant de rendre public le nom des candidats qui pourront être interrogés par un comité parlementaire.

Cette comparution devant un comité donne en fait l'occasion aux députés d'exposer au public les qualifications des candidats, leurs liens avec leur gouvernement et des intérêts particuliers et le processus par lequel ils ont été choisis, et de sensibiliser les candidats aux intérêts des parlementaires — y compris leur responsabilité en matière d'intendance financière. Bien que l'expérience jusqu'à présent montre que les comités n'ont guère exploité ces possibilités, il y a là un domaine qui présente un potentiel intéressant si l'on sait s'y prendre.

5 Résumé des recommandations et conclusion

Bien qu'on ne puisse pas en toute logique accuser le Parlement d'être la cause des dérapages financiers dénoncés lors des audiences de la Commission d'enquête, nous pensons que si l'on améliorait la supervision financière exercée par la Chambre des communes, on inciterait le gouvernement à faire preuve d'une meilleure intendance financière tout en permettant de détecter plus rapidement les cas de gabegie et de mauvaise gestion des ressources. Les parlementaires aussi bien du parti gouvernemental que des partis de l'opposition s'entendent sur la nécessité d'une telle amélioration. Il ne suffit cependant pas de reconnaître les faiblesses pour trouver automatiquement les bons correctifs. Les parlementaires travaillent au sein d'une institution très complexe où ils subissent de multiples pressions extérieures et ils doivent s'efforcer d'équilibrer les intérêts de leur carrière, de leur parti et de leur circonscription. De plus, si les ressources dont ils disposent pour travailler au niveau de leur circonscription ont augmenté, le soutien financier dont ils disposent pour faire leur travail en comité a en fait diminué au cours de la dernière décennie. Les propositions résumées dans cette partie du texte tiennent compte de ces facteurs.

En nous fondant sur notre expérience, nos recherches et nos consultations, nous proposons que la Commission envisage quatre étapes clés pour renforcer la supervision de la gestion financière par le Parlement. Ces étapes sont toutes liées aux comités de la Chambre

des communes, la tribune la mieux placée pour trouver le temps nécessaire et accorder la priorité voulue à une supervision crédible des finances. Trois d'entre elles sont directement liées au processus d'examen du Budget des dépenses :

- création d'un Service d'analyse financière;
- renforcement de la fonction d'examen du Budget des dépenses exercée par les comités, tout particulièrement le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires; et
- lancement d'un examen permanent de la structure des crédits, avec un aperçu précoce des budgets des dépenses supplémentaires.

Nous suggérons aussi de renforcer la clarté et la transparence de la reddition de comptes sur l'administration financière des ministères et organismes, pour aider les comités à mieux cibler leurs enquêtes de façon à bien comprendre ce qui s'est vraiment passé et qui est responsable.

5.1
Service d'analyse financière

La création d'une équipe de spécialistes de la planification financière et de l'établissement de rapports sur le rendement, au service du Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et des autres comités de la Chambre des communes qui examinent le Budget des dépenses, est cruciale pour permettre au Parlement d'exercer son rôle de supervision des finances. Cette unité structurelle ne se contenterait pas d'attendre les demandes de service des comités, elle mènerait un programme continu d'analyse, préparerait des documents d'information sur le Budget des dépenses à l'intention de tous les comités, et élaborerait et présenterait des dossiers de formation et d'orientation connexes. Le Service d'analyse financière aiderait aussi tous les comités dans leurs enquêtes sur la gestion financière. Enfin, il

aiderait le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires lorsqu'il entreprendrait des études spéciales concernant par exemple le Budget des dépenses supplémentaire, et il aiderait le Comité de liaison à faire le bilan de l'efficacité de la supervision financière exercée par les comités.

5.2
Renforcement des comités de la Chambre

Le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a un mandat fort concernant l'examen des prévisions budgétaires qu'il devrait exécuter plus énergiquement. Les propositions ci-dessus devraient l'y aider. Nous pensons en outre que le Comité de liaison devrait devenir plus actif, notamment en gérant l'appui du Service d'analyse financière aux comités. Mais il est particulièrement important que tous les comités de la Chambre des communes chargés d'examiner les prévisions budgétaires améliorent leur prestation dans ce domaine. Il existe de nombreux ouvrages consacrés à l'amélioration de l'efficacité des comités, et chaque comité devrait les examiner soigneusement. En outre, nous suggérons que le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires envisage la possibilité de donner aux comités qui examinent les prévisions budgétaires le même pouvoir qu'au Comité mixte d'examen de la réglementation, à savoir le pouvoir d'exiger, quand le comité juge insatisfaisante la réponse du gouvernement à son rapport, que le ministre débatte la question soulevée par le comité à la Chambre un mercredi à 13 heures, pendant une heure. Ce correctif donnerait aux comités une incitation supplémentaire à faire un examen plus serré du budget.

5.3
Examen continu de la structure des crédits

Le pouvoir de dépenser dans le cadre de l'octroi des crédits dépend du regroupement des activités visées par un crédit et de la description

des dépenses dans le texte du crédit. Si le gouvernement a besoin d'une certaine souplesse pour organiser le financement de ses activités comme il le juge bon, le Parlement doit être tout autant partie prenante dans ce processus pour veiller à ce que les parlementaires comprennent bien les regroupements d'activités, les résultats à atteindre et la façon dont les ressources demandées sont susceptibles de permettre la réalisation des objectifs promis. Si l'on veut travailler à mettre continuellement à jour la structure des crédits, il faudra que chacun des comités participe à cette entreprise auprès du gouvernement, mais il faudra aussi que ce travail s'articule autour d'un pivot tel que le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Il aurait aussi tout à gagner de l'expertise que pourrait apporter le Service d'analyse financière.

Nous proposons aussi dans le même esprit une étude des budgets des dépenses supplémentaires. Si la pratique actuelle permet au gouvernement de disposer comme il le souhaite de la souplesse voulue pour faire face à des urgences imprévues, elle ne garantit cependant pas un bon examen parlementaire ou une bonne transparence publique. Le but de cette étude serait d'étudier les moyens de mettre en œuvre une approche plus équilibrée.

5.4
Une reddition de comptes administrative plus claire

La quatrième suggestion rejoint la proposition du Comité des comptes publics, qui a suggéré que les sous-ministres soient désignés agents comptables de leur ministère. Non seulement cette mesure aurait l'avantage de clarifier la reddition de comptes administrative au sein de la fonction publique, mais elle pourrait contribuer à améliorer les enquêtes menées par des comités du Parlement sur des incidents particuliers ou des pratiques d'intendance financière douteuses. Dans le contexte de la supervision exercée par le Parlement, les députés

perdent beaucoup de temps en échanges houleux tout simplement parce qu'il est difficile de savoir qui est le mieux placé pour expliquer ce genre d'incidents. Dans notre régime politique, il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que les parlementaires ne cherchent pas à exploiter une situation au profit de leur parti, mais les améliorations visant à clarifier la reddition de comptes par le gouvernement pourraient néanmoins contribuer à réduire les joutes partisanes improductives en comité.

6 Conclusions

Nous pensons que ces quatre initiatives permettraient de renforcer la supervision financière exercée par le Parlement en donnant aux députés une bien meilleure compréhension de la façon dont le gouvernement utilise les ressources publiques pour atteindre ses objectifs stratégiques. Cette meilleure compréhension et le regain d'attention des comités auront probablement pour effet de renforcer les initiatives que le gouvernement prend lui-même pour resserrer la supervision financière. Par ailleurs, grâce à l'aide du Service d'analyse financière, les parlementaires et les comités seraient bien mieux armés pour détecter les secteurs d'activité présentant le plus de risques de mauvaise gestion, ce qui leur permettrait d'intensifier leur intervention dans ces domaines. Si l'idée de l'agent comptable était adoptée par le gouvernement de manière à préciser les responsabilités administratives des ministres et des hauts fonctionnaires dans des cas bien précis, les enquêtes des comités en cas de situation douteuse se concentreraient probablement sur la recherche de ce qui se serait vraiment passé.

Si nous pensons que cet ensemble d'initiatives ferait sensiblement évoluer la situation, nous ne sommes toutefois pas opposés à d'autres changements au Parlement. Par exemple, nous nous sommes demandé si les pouvoirs d'enquête du Comité des comptes publics étaient suffisants, notamment quand le gouvernement est majoritaire, mais nous n'avons pas approfondi la question parce que ce comité fait l'objet d'une

autre étude. Nous n'avons pas non plus proposé d'initiatives particulières pour dénoncer de façon plus précoce la mauvaise gestion des ressources publiques, comme cela pourrait être le cas avec une bonne loi sur la dénonciation. De telles initiatives pourraient néanmoins être très utiles. Nous avons insisté sur la nécessité de donner aux comités de la Chambre l'organisation et les ressources voulues pour leur permettre d'exercer efficacement leur fonction de supervision financière et de détecter certains cas de mauvaise utilisation des ressources, mais il faut néanmoins reconnaître que les instruments les plus efficaces varient selon la situation. Comme on dit, il y a plus d'une façon d'attraper les mouches.

Annexe : Examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits

Le Budget des dépenses — un ensemble de documents du gouvernement — est né de la volonté de permettre au Parlement d'autoriser la Couronne à puiser dans les fonds publics pour exécuter ses programmes. Le processus parlementaire qui débouche sur l'approbation annuelle de ces crédits — ce qu'on appelle « l'examen des crédits » — s'appuie sur les propositions du gouvernement et les documents qu'il présente à l'appui de ces propositions. Le processus remonte à l'époque de la Confédération et même avant. Certes, les prévisions budgétaires et l'examen des crédits ont évolué, mais leur historique est un bon point de départ pour comprendre les pratiques contemporaines et le genre de changements que l'on pourrait envisager d'y apporter sans remettre en question leur rôle fondamental. Deux modifications apportées au fil des ans ont été particulièrement pertinentes.

Premièrement, comme le gouvernement devenait de plus en plus complexe, il a établi le principe d'un budget à l'échelle de tout le gouvernement, au départ essentiellement pour améliorer la discipline financière interne. Le budget présentait les obligations législatives et les engagements politiques du gouvernement en fonction de la conjoncture économique du pays. Cette analyse sert à fonder les décisions concernant les augmentations ou les baisses d'impôt, le montant total des dépenses et les excédents ou les déficits. Une bonne partie de ces informations sont désormais présentées au Parlement dans le cadre du Budget ou des documents budgétaires. Les dépenses totales sont déterminées en fonction des prévisions de coût des programmes législatifs (les engagements financiers financés en vertu de pouvoirs énoncés dans les lois — c'est-à-dire ceux qui ne sont pas financés au moyen de crédits annuels), de la nécessité de rembourser les intérêts de la dette cumulative du gouvernement, et des priorités du

gouvernement en matière de programmes et d'activités. Par suite de l'apparition d'un budget du gouvernement, les prévisions budgétaires ont évolué : alors qu'auparavant il s'agissait pour les ministres de présenter une estimation relativement simple du coût des activités dont ils étaient chargés, il s'agit maintenant de présenter des informations en fonction des priorités du gouvernement et d'intégrer les demandes de ressources au cadre financier d'ensemble du gouvernement. On peut dire que les prévisions budgétaires sont devenues l'épreuve de vérité des engagements de politique du gouvernement. Autrement dit, si l'on veut vraiment savoir ce que fait le gouvernement et ce qu'il a l'intention de faire, les prévisions budgétaires sont l'endroit idéal pour le découvrir.

Deuxièmement, comme il est devenu de plus en plus important au fil de l'histoire de donner aux représentants élus du peuple le pouvoir d'approuver les fonds que dépense la Couronne, on a mis sur pied des procédures structurées et prévu des périodes durant lesquelles le Comité plénier pourrait examiner en profondeur les crédits avant qu'ils soient octroyés. Le but était de débloquer des fonds, mais l'examen des crédits est en fait devenu un puissant moyen de forcer le gouvernement à rendre des comptes. Les ministres devaient convaincre leurs collègues au Parlement pour obtenir leurs crédits. Toutefois, sous le régime Pearson dans les années 60, l'Opposition a commencé à approuver les crédits sur une base mensuelle uniquement. Pour contourner ce problème, au terme de négociations entre les partis, une nouvelle procédure a été établie en 1968 : les prévisions budgétaires étaient renvoyées chaque année au mois de mars aux comités permanents pertinents qui avaient trois mois pour les étudier. Cette évolution était considérée en partie comme un moyen de donner aux comités plus de temps et plus de ressources expertes pour examiner des prévisions budgétaires de plus en plus volumineuses. En échange, le gouvernement obtenait l'assurance de faire voter les crédits à la Chambre en temps

voulu. De nombreux observateurs et participants ont estimé à l'époque que ces changements allaient permettre de renforcer le contrôle effectué à l'occasion de l'examen des prévisions budgétaires.

Alors que le contrôle exercé par les comités s'est affaibli, comme nous le montrons dans notre étude, la documentation présentée dans le cadre des prévisions budgétaires s'est au contraire étoffée. Chaque ministère ou organisme prépare désormais, outre les prévisions budgétaires de base pour un ou plusieurs crédits, un Rapport sur les plans et priorités. Ces rapports, qui sont maintenant présentés en mars, esquissent à la fois les dépenses prévues et les résultats attendus de ces dépenses pour l'année à venir et les deux années suivantes. Ils sont censés justifier les dépenses prévues ou les changements imprévus de niveau des dépenses. En outre, chaque ministère et organisme présente à l'automne un Rapport sur le rendement, généralement à peu près au moment où le Comité permanent des finances entame ses délibérations et ses consultations prébudgétaires. Ces rapports décrivent le rendement à la lumière des plans antérieurs et sont censés expliquer les écarts par rapport à ces plans. Dans le cadre des prévisions budgétaires, ils sont automatiquement transmis au comité pertinent. Les ministères renvoient aussi à des informations plus détaillées disponibles sur leur site Web ou ailleurs. Il y a une autre raison pour laquelle la documentation s'est étoffée. Les prévisions budgétaires, mécanisme permettant à chaque ministère de présenter des rapports réguliers et bien structurés, sont un moyen pratique de satisfaire à d'autres exigences de présentation de rapports au Parlement. C'est pourquoi on trouve maintenant au sein de ces rapports beaucoup d'autres rapports connexes exigés par le Parlement. Par exemple, on trouve dans le Rapport annuel sur le rendement d'Agriculture et Agroalimentaire Canada le Rapport annuel du ministère de l'Agriculture exigé en vertu de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture* et le rapport annuel exigé en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*.

Les prévisions budgétaires fournissent donc un vaste ensemble de renseignements à jour sur l'utilisation que fait le gouvernement des ressources publiques. Malheureusement, ce n'est pas parce qu'on dispose de plus de renseignements sur les plans et sur le rendement du gouvernement qu'on peut automatiquement en conclure à une meilleure reddition de comptes, car cela implique la participation des deux parties. Or, les comités de la Chambre des communes ne se sont pas vraiment efforcés de préciser les données qu'ils souhaitent obtenir ou de définir les activités à inclure dans chaque crédit. De plus, les comités ne semblent pas se soucier de leur rôle de supervision financière tout au long de l'année, pas plus qu'ils ne relient les informations sur la planification et le rendement présentées dans les prévisions budgétaires à leurs propres études de politiques. Il y a des exceptions. Le Comité des comptes publics examine régulièrement les rapports sur les plans et priorités et les rapports sur le rendement du vérificateur général. Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants a relié ses travaux sur les crédits à son étude de politique durant la 37e législature. Quelques autres comités ont aussi entamé récemment un examen plus rigoureux des prévisions budgétaires dans le cadre du processus des crédits de printemps. Néanmoins, on est encore loin d'exploiter au maximum le potentiel d'examen par le Parlement de la documentation qui accompagne les prévisions budgétaires.

Notes en fin de texte

[1] D'autres documents dans cette série de textes abordent de façon plus précise des sujets connexes tels que le Comité des comptes publics, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la législation sur la dénonciation et une proposition visant à rendre les sous-ministres comptables des décisions administratives du ministère. Par conséquent, nous abordons la question sous un angle plus général en signalant d'autres domaines précis que nous jugeons pertinents aux questions centrales posées.

[2] Les affirmations énoncées ici sur le point de vue des députés sont fondées sur l'expérience des auteurs depuis 30 ans, auprès de députés avec lesquels ils ont travaillé et qu'ils ont interrogés sur des questions connexes. Des collègues du Centre parlementaire ont aussi examiné des ébauches de ce document.

[3] Voir dans Peter Dobell et Martin Ulrich, *Bâtir de meilleures relations*, Publications hors série sur le gouvernement parlementaire, n° 13, mai 2002, une évaluation des relations entre les hauts fonctionnaires et les comités de la Chambre des communes.

[4] Comme on l'a constaté dans le cas du Programme de commandites, cette intervention peut aussi déboucher sur la création d'une commission d'enquête.

[5] Depuis 20 ans au moins, les gouvernements de la plupart des pays de l'OCDE prennent des initiatives pour mieux cibler les résultats et servir leurs citoyens, en partie en rationalisant les règles et procédures administratives (en réduisant les « formalités »). Ce besoin de rationalisation résulte peut-être en partie de l'accumulation de règles et procédures additionnelles en réaction à des cas de méfaits antérieurs.

[6] Peter Dobell et Martin Ulrich, *L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire : une étude de cas*, Enjeux publics, Institut de recherche en politiques, mai 2002.

[7] Par exemple, seul le Comité des comptes publics examine régulièrement un Rapport sur le rendement d'un ministère : celui du Bureau du vérificateur général, un organisme parlementaire.

[8] Jonathan Malloy, *The Standing Committee on Public Accounts: Report to the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, Department of Political Science, Université Carleton, 24 août 2005.

[9] Voir Derek Lee, *The Power of Parliament's Houses to send for Persons, Papers and Records: A Sourcebook on the Law and Precedent of Parliamentary Subpoena Powers for Canadian and Other Houses*, The University of Toronto Press, Toronto, 1999.

[10] Voir dans Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, École de la fonction publique du Canada, 2005, un aperçu d'ensemble des idées de base et de la façon dont elles sont appliquées au gouvernement du Canada.

[11] Comité des comptes publics, Chambre des communes, Canada, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, mai 2005, Ottawa.

[12] C.E.S. Franks, *Ministerial and Deputy Ministerial Responsibility and Accountability in Canada*, mémoire au Comité des comptes publics de la Chambre des communes, 17 janvier 2004.

[13] Le document d'Aucoin et Jarvis mentionné ci-dessus propose une autre démarche — une agence parlementaire indépendante — pour offrir certains des services que nous proposons.

[14] Dans d'autres cas, comme les grands programmes de transferts, des pouvoirs précis sont énoncés dans les lois. La documentation sur le Budget des dépenses inclut ces informations connexes et l'examen effectué par les comités n'est pas limité au seul domaine des crédits annuels.

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Jonathan Malloy

1 Introduction

La présente étude se penche sur le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Alors que le Comité des comptes publics (CCP) a un rôle important à jouer sur le plan de la responsabilité gouvernementale, son efficacité est entravée par plusieurs faiblesses. Celles-ci sont largement ancrées dans le contexte global du système parlementaire et politique et il n'est pas facile d'y remédier. Comme élément de ce contexte global, on peut citer :

- le taux de roulement élevé des membres des comités parlementaires;
- le manque général d'intérêt de la part des députés pour les questions de reddition de comptes;

- la difficulté à distinguer entre les enjeux « politiques » et « administratifs »;
- le statut flou des fonctionnaires comparaissant devant les comités parlementaires et, plus généralement, au sein du système de reddition de comptes.

Chacun de ces facteurs influence considérablement le fonctionnement et le retentissement du Comité des comptes publics. Ils sont inextricablement liés à la problématique plus générale de la représentation parlementaire et de la responsabilité gouvernementale.

Le Comité des comptes publics s'inscrit dans le système global des comités permanents de la Chambre des communes, un facteur essentiel à la compréhension de son rôle. Alors que le CCP a un mandat qui lui est propre, il n'est que l'un des 20 comités actuels et nullement considéré comme le plus attrayant auquel siéger.

Si l'on tient pour acquis qu'un comité ne vaut que ce que valent ses membres, le CCP connaît de sérieux défis. Sa composition change sans cesse. Nombre de ses membres ne semblent guère apprécier, et encore moins convoiter, d'y être affectés; ils ne possèdent pas non plus nécessairement l'expérience ou les compétences requises pour enquêter sur des problèmes d'administration publique. Quiconque néglige ces dimensions risque de surestimer la capacité des membres et leur enthousiasme à remplir leur rôle.

Une autre préoccupation majeure relative au CCP est le manque de règles concernant le témoignage des fonctionnaires devant les comités parlementaires. Alors que les responsables de l'administration comparaissent régulièrement devant le CCP et d'autres comités, les modalités de leur comparution et les exigences qu'on peut leur imposer sont très loin d'être claires. Quelles questions peuvent leur être posées? Quand un fonctionnaire doit-il refuser de répondre à une question jugée

« politique »? En l'absence de normes précises, les membres se retrouvent à se débattre avec ces questions et les invoquent souvent pour tirer un avantage tactique.

Le Comité s'en remet très largement au Bureau du vérificateur général (BVG) pour déterminer son ordre du jour et dépend fortement des ressources d'investigation du vérificateur, à tel point qu'il n'a guère la capacité, et peut-être peu de désir, de mener ses propres enquêtes indépendantes. Il fait donc plutôt office de tribune où l'on discute des observations du BVG et demande des comptes au gouvernement.

Mais la haute visibilité et la grande estime dont jouit le vérificateur général peuvent signifier que les membres du CCP ne trouvent guère de visibilité politique ou de gratification à remplir leur rôle. Dans la présente étude, nous examinons cette tension cruciale et soulignons à quel point le Comité des comptes publics semble peiner dans l'ombre du vérificateur général. Toutefois, il reste à voir dans quelle mesure il tirerait profit d'un élargissement de son rôle, étant donné son statut de comité parlementaire permanent plutôt que d'organe véritablement autonome. Sa plus grande efficacité consiste peut-être à être une caisse de résonance des observations du vérificateur général comme c'est déjà le cas. Peut-être faudrait-il un changement plus profond de la culture parlementaire et une plus grande clarté dans la reddition de comptes des fonctionnaires au Parlement pour que le Comité puisse améliorer son action ou élargir son rôle.

2 Aperçu général

2.1 Historique

La Chambre des communes possède depuis la Confédération un Comité des comptes publics, ayant pour mandat d'examiner les comptes publics du gouvernement du Canada et les rapports du vérificateur général du

Canada. Le texte exact de ce mandat a changé au fil des ans, et le Bureau du vérificateur général lui-même a considérablement évolué, tout comme les procédures selon lesquelles le Comité et le vérificateur général interagissent. Le niveau d'activité du Comité a fluctué au fil des ans, en même temps que tout le système des comités permanents de la Chambre des communes.

Selon l'étude exhaustive de Norman Ward de 1962, intitulée *The Public Purse*, au cours des premières décennies après la Confédération, le Comité a accumulé une histoire animée de passage à la loupe des dépenses publiques grandes et (surtout) petites, dans des conditions de partisanerie franche et massive. Mais le CCP a sensiblement décliné après la Première Guerre mondiale, se réunissant de manière aléatoire et parfois pas du tout pendant des années d'affilée, et, hormis une brève renaissance en 1950-1952, a été inefficace, voire carrément en sommeil. Écrivant en 1962, W.F. Dawson déplore : « Avec son Comité des comptes publics, la Chambre des communes canadienne vit l'expérience inhabituelle d'avoir un comité qui est devenu plus inactif » et « tous les partis semblent avoir perdu tout intérêt vis-à-vis du principe du Comité et toute foi dans ses travaux ».

Nombre des problèmes historiques du CCP ressemblent à ceux d'aujourd'hui. Dès le début, le Comité semble avoir été marqué par un manque de compétence et de volonté de la part de ses membres pour scruter sérieusement les affaires financières et administratives, sauf s'ils avaient un profit partisan évident à en retirer. Au cours des années qui ont suivi immédiatement la Confédération, il était courant que des ministres siègent et même président le Comité, le vérificateur général étant bien sûr lui-même un fonctionnaire du ministère des Finances plutôt qu'un mandataire indépendant du Parlement. Le Comité était habituellement encombré de 50 ou 60 membres, tout comme la plupart des comités parlementaires dans les années 60, ce qui interdisait toute cohésion et collaboration en tant que groupe spécialisé.

Mais, tandis que l'indépendance du CCP et du vérificateur général est allée grandissant, le Comité des comptes publics n'a pas acquis une maturité correspondant à cette évolution. Par exemple, Ward signale que le Comité version 1896-1905 a produit 40 rapports volumineux, mais que « trente-sept de ces rapports avaient peu à voir avec un contrôle parlementaire des finances le moindrement objectif, mais étaient plutôt des tentatives caractérisées d'un parti politique de mettre à jour et révéler des éléments susceptibles d'embarrasser l'autre ». Par contraste, le CCP britannique à la même époque faisait sentir « son influence sur les principes régissant les dépenses publiques ». On peut facilement formuler la même appréciation en 2005 qu'en 1905.

Après sa longue somnolence du milieu du XX^e^ siècle, le CCP a été revigoré en 1958, principalement par la résolution de la Chambre prévoyant que son président soit choisi dans les rangs de l'Opposition. Un changement a également été occasionné par le remaniement général et la revitalisation de tout le système des comités permanents en 1968 et par les réformes McGrath ultérieures de 1985-1986, bien que l'effet ait davantage porté sur l'environnement du CCP plutôt que sur le Comité lui-même. Mais l'évolution du Bureau du vérificateur général au cours des années 70 et 80 a été peut-être d'une importance plus directe, lorsque celui-ci a été investi d'une autorité statutaire plus large et a commencé à produire un flux croissant de rapports intéressants pour le Comité à digérer. Voyons donc maintenant le CCP moderne et ses défis actuels.

2.2
Mandat

Le paragraphe 108(3) du Règlement actuel de la Chambre des communes décrit le mandat fondamental du CCP :

> ... celui du Comité des comptes publics comprend notamment la revue des Comptes publics du Canada et de tous les rapports du

> vérificateur général du Canada qui sont individuellement réputés renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés et la présentation de rapports à ces sujets;

Dans ses propres documents, le Comité décrit plus avant ses fonctions en langage clair :

> Lorsque le vérificateur général présente un rapport à la Chambre des communes, celui-ci est renvoyé d'office au Comité des comptes publics, le comité de vérification permanent du Parlement. Le Comité choisit ensuite les portions du rapport sur lesquelles il souhaite se pencher et convoque des fonctionnaires des organisations ayant fait l'objet de la vérification pour qu'ils viennent lui expliquer les conclusions du vérificateur général. Le Comité des comptes publics étudie également les états financiers consolidés du gouvernement fédéral (les Comptes publics du Canada) et cherche à cerner les lacunes dans l'administration financière du gouvernement à la lumière des constatations du vérificateur général. Il fait ensuite ses recommandations au gouvernement en vue de l'amélioration de ses pratiques de dépenses.

On constate à quel point est proche l'association du Comité avec le vérificateur général du Canada. Selon le même document, le Comité consacre de « 90 à 95 p. 100 de son temps » aux délibérations sur les rapports du vérificateur général et ce dernier comparaît fréquemment devant lui.

Le Comité ne dispose pas de moyens d'enquête propres hormis le personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Contrairement à la plupart des comités permanents, il ne se déplace presque jamais, pas plus qu'il n'invite des groupes extérieurs au Parlement ou le grand public à faire des interventions écrites ou orales. Il passe plutôt la plus grande partie de son temps à entendre des témoignages de personnes

concernées par les observations du vérificateur général — à commencer par le vérificateur lui-même et ses principaux collaborateurs puis les acteurs politiques et administratifs concernés.

3 Le contexte de la Chambre des communes

Maintenant que nous connaissons l'historique du Comité, nous devons le placer dans son contexte parlementaire. Le CCP se distingue des autres comités permanents de la Chambre des communes à plusieurs égards. Le plus frappant est le fait que son président provient des rangs de l'Opposition officielle. Mais la différence la plus marquante est que le mandat du CCP le charge d'examiner les activités gouvernementales sur les plans financier et administratif. En effet, la plupart des comités permanents passent leur temps à étudier des projets de loi et à se pencher sur des questions de politique. Le mandat du CCP est donc beaucoup plus rétroactif que prospectif : il s'intéresse à ce qui s'est produit et formule des recommandations sur ce qu'il a découvert ce faisant.

Le CCP est également à part du fait de sa relation avec le vérificateur général. D'autres comités permanents couvrent un ministère donné sur lequel ils sont censés exercer au moins une certaine supervision. Si le CCP supervise le Bureau du vérificateur général, ce dernier fait normalement office de ressource plutôt que d'objet d'enquête pour le Comité. Alors que des relations similaires existent entre des comités parlementaires et d'autres mandataires du Parlement tels que les commissaires à la protection de la vie privée, à l'information et aux langues officielles, la relation CCP-BVG possède une portée et un mandat beaucoup plus larges.

Pourtant, tout en étant spécialisé, le Comité des comptes publics ne peut être appréhendé en faisant abstraction du système plus large des comités permanents des Communes. Aux yeux des députés, des médias et du grand public, le CCP n'est que l'un parmi de nombreux comités similaires et il est effectivement confronté à des préoccupations et à

une dynamique similaires à celles des autres comités de la Chambre. Nous allons donc passer brièvement en revue le système des comités en général et la problématique qui les entoure, avant de revenir plus spécifiquement au Comité des comptes publics.

3.1
Le système des comités

Les idées de réforme parlementaire visent communément le système des comités de la Chambre des communes, qu'elles préconisent de renforcer. Pourtant, les nombreuses tentatives d'accroître les attributions des comités n'ont porté que peu de fruits. Le système des comités met en évidence le problème fondamental de la définition du rôle du Parlement dans la vie politique canadienne. Les opinions divergent sur la part respective à donner à la discipline partisane et aux opinions et identités électorales propres des députés, face aux exigences et aux contraintes de la responsabilité gouvernementale. Nous n'allons pas entreprendre ici une analyse détaillée du sujet et nous nous contenterons de mettre en lumière quelques thèmes en rapport avec le Comité des comptes publics.

En 1971, C.E.S. Franks a fait ressortir le dilemme fondamental du système des comités : la difficulté de conduire des délibérations et enquêtes significatives sans être perçu comme empiétant sur la prérogative gouvernementale et sans déclencher la discipline partisane. La question première pour les comités est souvent de décider s'ils vont se pencher sur des sujets relativement obscurs, sur lesquels pourront être rédigés des rapports consensuels mais qui resteront largement ignorés, ou bien se saisir de sujets plus chauds où les membres seront intensément pressés de suivre la ligne de leur parti.

Les réformes inspirées du rapport McGrath de 1985-1986 et d'autres changements n'ont pas résolu ce dilemme élémentaire. Cependant, ces

dernières années, les gouvernements ont cherché plus activement à trouver des rôles satisfaisants à remplir par les comités. Par exemple, depuis le milieu des années 90, le Comité permanent des finances tient des « audiences prébudgétaires » pour le compte du ministre des Finances. Alors qu'il est difficile de savoir quelle influence ces audiences ont exercée jusqu'à maintenant sur les budgets ultimes, elles sont devenues une partie intégrante du processus et semblent être un rôle apprécié pour le Comité. De même, des comités sont invités à l'occasion à rédiger des projets de loi ou à étudier des questions sur lesquelles le gouvernement n'a pas arrêté sa politique. Cependant, ces travaux sont l'exception plutôt que la règle et les comités, bien entendu, ne peuvent les entreprendre qu'à l'invitation du gouvernement.

Les sièges dans les comités parlementaires sont attribués par les chefs de parti et les whips, sans que les députés eux-mêmes n'aient grand mot à dire. Les affectations sont revues à chaque cession parlementaire et parfois même dans l'intervalle, au gré des remaniements des portefeuilles de secrétaire parlementaire ou de porte-parole. La taille des comités eux-mêmes est fluctuante, notamment en raison de la nécessité de reproduire le plus fidèlement possible la proportion des sièges des partis au Parlement. Des députés peuvent être enlevés d'un comité comme sanction d'un soutien trop tiède au parti, encore qu'il soit rare que des membres soient rayés de façon permanente au milieu d'une session parlementaire. On dépêche plutôt des substituts pour défendre la ligne partisane. Il en résulte des comités à composition fluctuante et aux membres parfois indifférents.

Les gouvernements font souvent valoir que les comités ont des attentes irréalistes. Des ministres peuvent accuser les députés canadiens d'envier les comités du Congrès américain, qui exercent une influence considérable sur la politique gouvernementale. Par contraste, les institutions canadiennes opèrent dans le contexte du gouvernement responsable, où les pouvoirs mais aussi la responsabilité sont concentrés

aux mains du gouvernement et du Cabinet. Si les comités maniaient un trop grand pouvoir sur la politique, avance-t-on, les lignes de responsabilité s'estomperaient.

Les gouvernements utilisent donc plutôt les comités comme instrument pour rassembler des informations et éprouver des idées — que ce soit au moyen d'études préliminaires, d'enquêtes publiques ou de l'examen de projets de loi — tout en réservant aux ministres les décisions finales. J'ai argüé en d'autres occasions que les comités ont effectivement des ambitions qui conduisent à la déception et leur fait négliger d'autres contributions. En particulier, les comités sous-estiment le rôle précité de collecteur d'information et de sondeur de l'opinion — c'est-à-dire celui de tribune publique où l'on brasse les idées sur des enjeux clés intéressant les gouvernements.

Le Sénat possède son propre système de comités, généralement considérés comme plus réfléchis et moins partisans. Les comités sénatoriaux semblent plus conscients de leurs limites et moins susceptibles de nourrir des attentes irréalistes quant à l'influence qu'ils peuvent exercer. Ils ont également une composition plus stable, conférant à certains comités une compétence et une mémoire collective assez substantielles. Les comités sénatoriaux peuvent à certains égards servir de modèle aux comités des Communes. Mais leur composition et le contexte dans lesquels ils fonctionnent sont suffisamment différents pour que la Chambre basse soit probablement dans l'incapacité de reproduire les atouts des comités sénatoriaux.

Dans le même temps où les comités s'efforcent de définir leur rôle et d'asseoir leur identité, il subsiste d'autres ambiguïtés importantes, au premier rang desquelles figurent les attentes à l'égard des fonctionnaires comparaissant devant eux. Pour dire les choses simplement, il n'est pas toujours clair quelles questions peuvent être posées aux fonctionnaires lors des réunions, ni quelles réponses ils peuvent donner. Cela provient

de la confusion plus générale qui existe au Canada entre la responsabilité administrative et la responsabilité ministérielle. Il règne une réelle incertitude sur ce qui constitue une question « politique », à laquelle il appartient à un ministre de répondre, par opposition à une question « administrative » pouvant être posée à un fonctionnaire qui possède les connaissances voulues et dont la réponse est peu susceptible de paraître politiquement partiale.

3.2
Les répercussions pour le CCP

L'ambiguïté qui plane sur les comités des Communes comporte des répercussions claires pour le Comité des comptes publics. Les méthodes souvent arbitraires d'affectation des députés aux comités retentissent profondément sur les activités du CCP et sa mémoire collective, et font que son rôle exact reste incertain en dépit de son mandat singulier. Les problèmes touchant la comparution des fonctionnaires se posent particulièrement dans un comité qui reçoit rarement des témoins autres, exception faite du vérificateur général et de son personnel.

Comme nous le verrons plus loin, le CCP voit rarement ses membres siéger plus d'un an ou deux, avec seulement une petite poignée, à tout moment, comptant ne serait-ce que cinq années d'ancienneté. Cela est typique des comités de la Chambres des communes. De ce fait, les comités possèdent peu de mémoire institutionnelle ou de liens de confiance et d'engagement transcendant les lignes partisanes. Ce n'est pas une caractéristique propre au Comité des comptes publics, mais cela ne permet guère aux membres de développer un intérêt large et soutenu pour les enjeux administratifs et la reddition de comptes gouvernementale.

Le Comité se débat également avec le même problème que tous les autres : concilier l'examen rigoureux des activités gouvernementales

et les loyautés partisanes. Mais le dilemme se pose en termes quelque peu différents pour le Comité des comptes publics. D'autres comités permanents peuvent lancer des enquêtes sur des questions de fond qui intéressent peu les partis politiques et ils ne s'en privent pas — le problème alors est que les rapports consensuels ainsi adoptés restent sans effet. Mais le CCP ne se penche pas sur les « orientations » mais plutôt sur l'administration (politiques administratives comprises) du gouvernement. Le problème devient alors la démarcation entre les questions administratives — qui peuvent être perçues comme non partisanes — et les questions politiques, difficiles à appréhender en termes non partisans.

Le Comité des comptes publics est au cœur du débat — toujours pas tranché — sur la question de savoir si la politique et l'administration peuvent être conçues comme une « dichotomie ». Les comités parviennent difficilement à éviter de politiser les enjeux, particulièrement lorsqu'ils retiennent l'attention du public et des médias, étant donné les identités partisanes des membres. Par conséquent, si l'accent est carrément mis sur le volet « administratif » plutôt que « politique », il existe des déclencheurs et des chausse-trappes partout qui engendrent des accords partisans au sein du Comité et parfois la paralysie, particulièrement sur les sujets qui attirent l'attention des médias et sont sources de controverse publique.

4 Les éléments

Nous passerons maintenant en revue les différents éléments du Comité des comptes publics : les membres, la présidence et le personnel. Cette analyse met particulièrement en évidence le problème du roulement des membres ainsi que de l'intérêt limité que ces derniers portent souvent aux préoccupations redditionnelles, avant de voir de plus près le travail effectif du Comité.

4.1
La composition

Comme tous les comités des Communes, le Comité des comptes publics voit sa composition changer régulièrement. Les données à ce sujet sont tirées des listes sessionnelles des membres des comités, à la fin de chaque session parlementaire. Ces données surestiment en fait la continuité et la stabilité de leur composition puisqu'elles ne reflètent pas les remaniements en cours de session ou l'usage répandu des substitutions de membres pour différentes séances. La fréquence des substitutions sera illustrée plus loin lorsque nous examinerons l'enquête sur les commandites de 2004.

Si l'on considère les trois dernières législatures, un total de 64 députés ont siégé au Comité des comptes publics depuis 1997. La mouture actuelle (août 2005) du Comité est l'une des plus dénuées d'expérience que l'on ait jamais vue. Huit de ses douze membres y ont été affectés pour la première fois à l'automne 2004 après l'élection générale de juin, avec seulement trois rescapés de la législature précédente.

Les membres de retour à l'automne 2004 étaient le président, John Williams, et les Libéraux Shawn Murphy et Walt Lastewka. M. Murphy siégeait au Comité depuis 2000, mais M. Lastewka n'y avait passé que la session parlementaire précédente, qui avait commencé en février 2004. (Le quatrième membre, Benoît Sauvageau du Bloc Québécois, avait siégé au Comité pour une session parlementaire à la fin des années 90.) Ainsi, seul le président et M. Murphy avaient plus d'une année d'expérience continue lorsque le Comité actuel a été formé.

Plus remarquable encore, six des huit nouveaux membres étaient nouvellement élus en 2004; un autre a été élu pour la première fois lors d'une élection partielle en 2002, et le dernier en 2000. Seuls trois membres, dont le président, avaient plus de quatre années d'expérience

parlementaire lorsque le Comité a été formé en 2004. Le Comité actuel est donc très inexpérimenté, sur le plan tant du service en son sein que de l'expérience parlementaire en général.

Toutefois, cette inexpérience est partiellement due à l'important taux de renouvellement des élus en 2004. Au cours de la troisième session de la 37e législature (le premier gouvernement Martin avant l'élection de 2004), le Comité comptait 16 membres jouissant d'une plus large expérience parlementaire.

Cette version du Comité comportait davantage de députés chevronnés : 12 des 17 (dont le président) en étaient à leur deuxième mandat parlementaire ou plus. Cependant, le manque d'expérience au sein du Comité lui-même reste patent. On remarque que sur les 17 députés concernés, huit d'entre eux n'y avaient jamais siégé avant décembre 2003. Trois autres n'y étaient pas lors de la première session de la 37e législature en 2001-2002. (En outre, aucun, hormis M. Williams, n'avait siégé au Comité avant 1997.)

Ainsi, seuls six de ses membres avaient siégé au Comité pour toute la durée de la 37e législature, de 2001 à 2004. Et sur ce nombre, seuls deux subsistent en 2005.

Si l'on remonte encore plus loin, seuls deux membres — Beth Phinney et Philip Mayfield — ont siégé continuellement au Comité de 1997 à 2004, avec le président, M. Williams, qui était lui-même le seul membre rescapé du Comité d'avant 1997. Un autre député, Paul Forseth, y a passé quatre des cinq sessions parlementaires de cette période. Sur ces quatre membres, il ne subsiste que M. Williams (M. Mayfield ne s'est pas représenté aux élections en 2004). Au cours de cette même période septennale, 54 autres députés ont siégé au Comité des comptes publics à un moment ou à un autre.

Face à ces chiffres, il est difficile de voir dans le Comité des comptes publics autre chose qu'un lieu de passage où les membres vont et viennent constamment. Alors qu'un petit noyau y passe plusieurs années, la moitié ou plus des membres étaient entièrement nouveaux au cours des deux dernières sessions parlementaires. John Williams est le seul membre du Comité actuel à y avoir siégé plus de cinq ans.

Cette instabilité, combinée à un manque général d'expérience parlementaire parmi les membres, résulte en un Comité dénué de mémoire institutionnelle, de continuité dans son travail ou de relations interpartisanes. Comme l'a dit l'un de nos interlocuteurs, le Comité doit constamment « reprendre au point de départ, se réinventer et se réinstruire ». Cela place évidemment M. Williams dans une situation singulière — un point que nous expliquerons un peu plus loin.

C'est là un état de choses normal pour les comités de la Chambre des communes. Lorsqu'on examine au hasard d'autres comités permanents, on voit que le CCP leur ressemble, avec un roulement important des membres d'une session parlementaire à l'autre et seule une poignée de membres de longue date.

Le Comité des comptes publics n'est donc pas atypique parmi tous ceux de la Chambre des communes. Cependant, un membre estime que le CCP est particulièrement desservi par un si grand nombre de membres nouveaux. « Je pense qu'il n'est pas bon qu'un nouvel élu y soit jamais nommé… Celui des Comptes publics ne devrait pas être un comité d'apprentissage pour les nouveaux députés ». Ce député faisait valoir que l'étendue des sujets traités et la visibilité occasionnelle des travaux font que le CCP n'est pas un comité approprié pour des députés inexpérimentés disposant d'une connaissance restreinte soit du Parlement soit du gouvernement, puisque « la courbe d'apprentissage est accélérée ».

Comme on l'a vu, ces données, en fait, sous-estiment de deux façons le roulement au sein du Comité. Premièrement, les listes des membres proviennent de la fin des sessions parlementaires et ne reflètent pas les changements en cours de session. Deuxièmement, des substitutions sont autorisées.

À l'heure actuelle, 106 députés sont reconnus comme substituts ou « membres associés » du Comité. Les membres associés peuvent remplacer les membres réguliers et le font, ostensiblement pour couvrir les absences inévitables ou parce que le sujet traité les intéresse particulièrement. Cependant, tous les partis utilisent couramment les substitutions pour gonfler le nombre de leurs fidèles. Les membres à l'esprit indépendant peuvent être temporairement remplacés par d'autres à la loyauté éprouvée, ou bien des porte-parole de première rangée vont soudainement apparaître pour participer à des enquêtes à haute visibilité. Nous verrons plus loin que lors de l'enquête de 2004 sur les commandites, les membres réguliers tant du parti gouvernemental que de l'Opposition ont été remplacés par des substituts qui menaient la charge pour leur camp.

De longue date, on a exploré les raisons de la valse dans la composition des comités des Communes et l'on s'accorde généralement à leur sujet. Comme on l'a vu, les affectations aux comités sont décidées par les whips des partis, qui demandent aux députés quelles sont leurs préférences mais qui les placent souvent dans des comités pour lesquels ils n'ont exprimé aucun intérêt préalable. Les affectations sont revues à chaque nouvelle session parlementaire et aussi suite aux remaniements des portefeuilles de secrétaire parlementaire ou de critique. L'effectif des comités eux-mêmes augmente ou diminue, notamment dans le but de reproduire d'aussi près que possible la représentation arithmétique des partis au Parlement.

Mais l'instabilité est encore exacerbée lorsque les députés eux-mêmes n'apprécient pas leurs affectations. Les présidences de comité elles-

mêmes sont recherchées à cause du prestige et du salaire supplémentaire qu'elles confèrent, mais moins que le titre de secrétaire parlementaire, ce qui amène d'autres remaniements et remplacements au fur et à mesure que les parlementaires avancent sur l'échelle glissante de l'ambition.

De nombreux observateurs argüent que la Chambre des communes canadienne n'est pas suffisamment nombreuse pour justifier une panoplie de 20 comités permanents pour 308 députés, dont certains détiennent un portefeuille ministériel ou d'autres postes de responsabilité et ne siègent pas aux comités. De nombreux députés, particulièrement ceux des petits partis, doivent siéger à plusieurs comités et sont clairement surchargés. L'ambition d'accéder au Cabinet détourne également de nombreux députés d'une carrière dans les comités. Au contraire, on dit souvent de la Chambre britannique, avec ses 646 sièges, qu'elle est si vaste que les députés renoncent aux ambitions ministérielles et recherchent la satisfaction dans le travail de comité.

Aucun de ces problèmes n'est propre au Comité des comptes publics. Mais le CCP souffre peut-être d'un problème d'image encore plus grand : le fait que peu de députés le considèrent comme une affectation désirable.

4.2 L'intérêt des membres

Nombre de députés ne semblent guère accorder une grande priorité à la reddition de comptes et au suivi de l'administration gouvernementale. Dans un sondage auprès de différentes cohortes de députés au début des années 90, David Docherty leur a demandé de classer l'importance de diverses fonctions. Alors que les députés chevronnés et nouveaux se sont séparés sur l'importance de certaines fonctions, les deux catégories ont classé le « rôle de chien de garde » en dernière place de cinq, derrière la « protection de la circonscription », l'« aide aux personnes », le « maintien de contacts » et le « débat à la

Chambre des communes ». Dans un sondage de suivi auprès de la nouvelle cohorte, Docherty a constaté qu'ils classaient toujours le rôle de chien de garde en position inférieure, bien que maintenant devant le débat à la Chambre.

D'autres recherches ont également décelé un manque d'intérêt pour la responsabilisation et les questions administratives chez les députés canadiens, comparé à l'idée d'influencer la politique future. Aucoin et Jarvis notent que la culture politique n'attribue pas au Parlement un rôle éminent sur le plan de la reddition de comptes gouvernementale. Parmi les députés eux-mêmes, la fonction d'examen en matière de responsabilisation figure très loin dans leur liste des priorités, loin derrière la formulation des politiques et l'aide aux électeurs pour leurs démarches administratives.

Des entretiens avec les membres actuels du CCP ont fait apparaître des vues similaires. Un membre du Comité a déclaré carrément que la reddition de comptes « n'est pas le facteur qui motive la plupart d'entre nous à se présenter aux élections... mais plutôt nos visions pour le pays ». Plusieurs députés ont mis en contraste le CCP avec d'autres comités « politiques » et ont exprimé un manque d'intérêt marqué pour le Comité et sa focalisation exclusive sur la reddition de comptes.

Un membre, à la question de savoir pourquoi il avait été affecté au CCP, a répondu : « Je ne sais pas... on m'y a juste placé. Je ne l'ai pas demandé. J'étais nouvellement élu. Je ne savais pas réellement ce qu'était le CCP ». Un autre a indiqué que le CCP « n'est pas un comité que j'ai demandé ». Alors qu'il est « relativement intéressant comme comité secondaire », « j'aimerais avoir un comité politique » comme affectation première. Un troisième a fait la remarque : « Préférerais-je siéger à un autre comité? Oui ». Il a ajouté « Je suppose que certains aiment les comptes publics, mais si je faisais le tour de la salle et posais la question, je crois que chacun des membres préférerait siéger à un autre comité ».

Ce désintérêt peut être particulièrement aigu chez les députés de fraîche date, traduisant l'ambiguïté plus générale et le flou qui entourent le rôle des députés. Un observateur du Comité a dit de ses nouveaux membres : « Ils se sont tous fait élire en brandissant l'étendard de leurs propositions politiques, puis ils arrivent ici pleins d'entrain et de vigueur, convaincus qu'ils vont faire adopter leurs projets. Ils découvrent alors que le Comité des comptes publics ne s'occupe même pas de politique ».

Le désintérêt pour les questions administratives n'est pas seulement une affaire de désaffection des députés eux-mêmes : il s'inscrit clairement dans la culture parlementaire enracinée. Transmis des vétérans aux nouveaux élus, il est renforcé par la difficulté à distinguer entre les propositions politiques controversées et la quête d'une bonne administration. Aucoin et Jarvis relèvent « qu'il n'existe pas une tradition ou une culture qui légitime, ou même promeuve, la valeur publique d'une collaboration non partisane des députés ministériels et de ceux de l'Opposition au sein des comités, dans l'intérêt de la responsabilisation des ministres et hauts fonctionnaires ». De fait, le sectarisme politique déchaîné de la période des questions, amplifié par la couverture médiatique, établit une tradition exactement contraire.

En outre, il n'y a guère de demande réelle de la part du public pour un tel rôle chez les députés. Aucoin et Jarvis relèvent que « la valeur d'un examen parlementaire robuste n'est pas suffisamment reconnue dans le système politique d'ensemble ». Les députés, étant politiciens et humains, n'aiment pas faire un travail qui n'est pas reconnu et apprécié. Comme nous le verrons, les rapports sur les questions administratives suscitent peu l'attention des médias, à moins qu'il n'y ait un conflit patent à étaler.

Comme dernier mot sur les membres du CCP, nous devons signaler que la fonction d'examen des comptes publics soulève peut-être plus d'intérêt dans les assemblées législatives provinciales au Canada. Alors

que toutes les provinces ont un comité des comptes publics (parfois désigné par un autre nom), la plupart n'ont pas un système de comités permanents bien établi et siégeant régulièrement. De ce fait, les CCP provinciaux suscitent peut-être plus d'intérêt auprès des députés qui apprécient cette affectation parce qu'il existe peu d'autres options.

Ainsi, le Comité des comptes publics a-t-il une composition constamment changeante, la plupart des membres ne semblant pas apprécier l'affectation et encore moins la convoiter. Deux autres éléments du Comité méritent également examen : la présidence et le personnel.

4.3
La présidence

Tout comme les présidents de la Chambre et du Sénat, les présidents de comité sont théoriquement neutres. Ils sont responsables du maintien de l'ordre, de l'attribution des tours de questions aux membres et des questions de procédure, le tout de manière impartiale. Cependant, les présidents sont plus que de simples chronométreurs, et peuvent jouer des rôles très considérables. C'est particulièrement le cas des présidents du Comité des comptes publics, puisque contrairement aux députés ministériels qui président les autres comités, ils ou elles ne peuvent aspirer à un portefeuille de ministre tant que leur parti est dans l'Opposition. N'ayant nulle part où aller, ils apprécient d'autant plus leur poste. C'est certainement le cas de John Williams, membre du CCP depuis 1993 et président depuis 1997, qui fait notoirement grand cas de la fonction.

Alors que le Comité des comptes publics se penche souvent sur des sujets litigieux, il existe au moins la possibilité d'un plus grand consensus et d'un travail d'enquête conjoint guidé par les rapports du vérificateur général. Cela donne donc l'occasion à ses présidents de guider le Comité dans ces directions. La couverture médiatique braque souvent

les projecteurs sur le président comme responsable de fait du Comité et donc assoit encore plus son identité comme patron du Comité.

M. Williams est généralement considéré comme un bon président de comité pour plusieurs des raisons ci-dessus. Contrairement à certains des membres du CCP, il semble extrêmement intéressé par le travail du Comité et les questions de reddition de comptes gouvernementale, tant au Canada qu'à l'échelle internationale, puisqu'il est l'un des fondateurs de l'Organisation mondiale de parlementaires contre la corruption. Il domine le Comité à trois titres : comme son président, comme membre doyen et comme connaisseur averti du sujet.

Mais s'il semble jouir du respect personnel des membres du Comité, plusieurs critiques peuvent lui être adressées. Un membre a estimé que le président risque « de trop penser qu'il fait partie du système » et d'être presque séparé du Comité lui-même. Un autre a fait remarquer que durant presque toute l'enquête sur les commandites et d'autres enquêtes controversées, le président semblait suivre un programme hautement partisan concocté par ses supérieurs conservateurs. « Je suppose que c'est ainsi que le président veut diriger… ou peut-être son parti. »

Même si M. Williams conduit les travaux du Comité de manière impartiale, il adopte une attitude beaucoup plus partisane sur la reddition de comptes en dehors des réunions. Sa publication occasionnelle *The Waste Report* et ses communiqués de presse, qu'il présente simultanément en tant que président du CCP et de « vigie anti-gaspillage du Parti conservateur » attaquent l'action gouvernementale avec beaucoup plus de férocité qu'il ne le fait en comité. La double identité de M. Williams comme président du CCP et comme partisan engagé amène à se demander si la reddition de comptes et les affaires administratives peuvent réellement être abordées de manière non partisane, même par un député aussi chevronné et dévoué.

4.4
Le personnel

Le personnel est le dernier élément du Comité qu'il importe de mentionner. Le Comité est doté d'un greffier à temps plein et dispose des services de deux documentalistes de la Bibliothèque du Parlement. Les membres peuvent également faire appel à leur propre personnel pour les affaires du CCP, encore qu'aucun n'ait expressément mentionné l'avoir fait. Les membres semblent généralement satisfaits de ce modeste effectif : aucun n'a plaidé pour un renforcement conséquent du personnel. C'est dû au fait que le Comité s'en remet si largement aux rapports du vérificateur général et entreprend peu de recherches pour son propre compte, hormis l'audition de témoins.

Alors que certains membres ont estimé qu'il serait utile d'avoir un ou deux employés de plus pour aider à digérer les rapports du BVG, se préparer à la comparution des témoins ou faire le suivi des recommandations du Comité, la plupart jugent qu'un effectif plus nombreux ferait double emploi avec le travail du vérificateur général. Un membre a souligné que la difficulté consiste à planifier et faire le meilleur usage du personnel actuel : « La force... d'un comité c'est lorsqu'il peut utiliser les ressources environnantes ». Pour lui et d'autres, le meilleur usage possible de ces ressources serait de suivre les effets produits par le Comité plutôt que de mener de nouvelles enquêtes.

5 Les relations avec le vérificateur général

Comme on l'a vu, plus de 90 p. 100 des enquêtes du CCP portent sur les rapports du vérificateur général et le Comité s'en remet largement aux recherches et aux ressources de ce dernier. Même le petit nombre d'autres études entreprises sont parfois inspirées par des enquêtes du vérificateur général. Par exemple, le rapport de mai 2005 sur la responsabilité ministérielle et sous-ministérielle n'était pas directement relié à un rapport du vérificateur général mais découlait de l'enquête

antérieure sur les commandites, qui faisait suite au rapport de 2003 du vérificateur général.

On ne peut surestimer la relation avec le vérificateur général. Comme l'a exprimé l'un des participants, le BVG constitue « les yeux et les oreilles du Comité » et présente « les faits », alors que le Comité lui-même demande des comptes aux responsables concernant les conclusions du vérificateur général. Aux yeux d'au moins un membre, la dépendance est devenue trop grande : « La vérificatrice a acquis un statut tel que nous approuvons tout ce qu'elle dit... La vérificatrice générale est un peu trop puissante aux yeux du Comité [et] nous ne devrions pas trop nous laisser captiver ». Mais un autre membre du même parti a estimé que la relation représente « un très bon équilibre ». De manière générale, la relation semble complémentaire, chaque rôle restant distinct. Alors que le vérificateur donne au Comité les munitions pour la discussion, le Comité offre une tribune publique pour l'examen ultérieur des activités gouvernementales.

Le Comité des comptes publics contribue plusieurs atouts distincts aux enquêtes du vérificateur général. Premièrement, il peut apporter une plus grande publicité aux problèmes soulevés par le vérificateur général. Même si les rapports du BVG bénéficient habituellement d'une couverture médiatique bonne ou exceptionnelle, cette dernière peut se limiter à des aspects mineurs sensationnels et négliger les questions de fond plus complexes. Même lorsque la couverture est plus réfléchie, les journalistes ont rarement le temps et la place de creuser plus profondément et pousser leurs enquêtes. Le CCP est en mesure de revisiter les rapports, souvent après le battage initial, et susciter un intérêt ultérieur et plus soutenu pour les enjeux et les problèmes.

Deuxièmement, les comités offrent un lieu où le vérificateur général ainsi que les fonctionnaires, peuvent présenter leurs points de vue dans des conditions équitables et écouter l'autre camp dans un forum

public. Les vérificateurs aux comptes ont une nouvelle occasion de faire valoir leurs préoccupations, tandis que les fonctionnaires ont la responsabilité de répondre et d'expliquer. Le CCP offre idéalement un cadre impartial et raisonnablement formel pour cela, par la convocation et l'interrogation individuelle de témoins en réunion publique, avec des transcriptions verbatim.

Troisièmement, le Comité représente une pression supplémentaire, visible et publique, sur les pouvoirs publics afin qu'ils modifient ou expliquent leurs actions. Bien que ses rapports et recommandations puissent ne pas avoir un impact immédiat, ils restent des éléments importants et facilement accessibles du dossier public.

Mais, en revanche, les membres peuvent ne pas apprécier d'œuvrer dans l'ombre du vérificateur. Et il est très difficile de tracer la ligne de partage entre le rôle d'enquête du vérificateur général et le rôle du CCP en matière de responsabilisation. Alors que ces rôles sont souvent qualifiés respectivement de « détermination des faits » par opposition à la « reddition de comptes politique », on voit mal comment distinguer entre les deux. Nous avons déjà vu le manque d'intérêt des députés pour les questions de responsabilité. Cela est-il causé ou exacerbé par la visibilité croissante du vérificateur général comme personnage politique et médiatique et défenseur incontesté des contribuables? Bien qu'aucun ne l'ait admis, les membres du CCP peuvent bien se demander ce qu'ils ajoutent concrètement aux enquêtes du vérificateur général et ce que l'on entend réellement par « reddition de comptes politique ».

Il est difficile de répondre à cette question ou d'y réfléchir de manière empirique. Mais la contribution du CCP risque bien d'être restreinte, étant donné la valse des membres du Comité, la minceur de l'effectif et le désintérêt des députés pour la reddition de comptes. Nuances, réflexion et intérêt véritable pour la bonne gouvernance et l'administration semblent souvent se perdre dans les affrontements en

comité. Alors que le CCP peut déposer des rapports réfléchis et le fait, ces derniers semblent surtout amplifier les rapports préexistants du vérificateur général plutôt que couvrir du terrain neuf. (Le rapport de mai 2005 sur la responsabilité ministérielle et sous-ministérielle, sur lequel nous reviendrons plus loin, est une exception récente.)

L'essentiel, toutefois, réside dans la faculté du CCP de questionner publiquement des témoins, contrairement au vérificateur général ou à la période des questions. De cette façon, le Comité oblige effectivement le gouvernement à rendre compte, publiquement, de ses actes. Peu importe, en fin de compte, que les médias prêtent grande attention à ses travaux; ce qui compte, c'est l'existence d'un dossier public et la possibilité d'un regain d'attention ultérieur. La comparution devant un comité des comptes publics n'est pas prise à la légère par les fonctionnaires et elle constitue une suite conséquente et transparente des enquêtes du vérificateur général.

6 Les activités et rapports

Passons maintenant au travail concret du Comité des comptes publics. Comme on l'a vu, la grande majorité de l'activité du CCP porte sur les rapports du vérificateur général. Les sujets sont généralement choisis par un comité directeur composé du président et de représentants des partis. S'il arrive que les membres se disputent sur le choix de sujets controversés, tels que l'enquête d'avril 2005 sur les contrats de recherche sur l'opinion publique, qui mettait en jeu des proches du Premier ministre, ils font généralement état de peu de désaccords sur la sélection de la plupart des enquêtes.

Les délibérations suivent le format parlementaire standard de l'audition de témoins, où les membres posent à tour de rôle des questions pendant un laps de temps fixe, en alternant entre le parti ministériel et l'Opposition. On peut reprocher à ce format d'encourager les enquêtes individuelles et partisanes au détriment de la véritable recherche des

faits et de la discussion entre membres. L'interrogation peut souvent devenir décousue lorsqu'un membre est interrompu et que la parole passe à un autre qui se lance sur une piste différente; la durée fixe des tours de questions peut également inciter certains membres à écouler le temps inutilement ou même à ne se présenter que pour poser leurs questions et à repartir sans écouter le restant du témoignage.

Comme on l'a vu, le Comité entend des témoins peu divers. Le vérificateur général, et parfois ses proches collaborateurs, viennent souvent en premier pour expliquer leurs conclusions. Des hauts fonctionnaires des ministères concernés sont ensuite interrogés à leur sujet. Il arrive que des ministres comparaissent, mais le CCP reçoit relativement peu de personnes comparé à d'autres comités. Il est pratiquement inouï que des groupements d'intérêt et des membres du grand public comparaissent, ou que le Comité siège en déplacement. Les rapports du Comité sont ensuite rédigés avec l'aide du personnel et débattus à huis clos avant d'être rendus publics et déposés à la Chambre.

Les rapports demandent généralement une réponse du gouvernement, qui doit être donnée dans les 120 jours. Ces réponses peuvent être de longueur et de complexité variables, mais généralement traitent des préoccupations du Comité et de ce qui a été fait ou sera fait pour y remédier. Toutefois, des députés ont signalé que le Comité a généralement du mal à faire un suivi de ces réponses. De fait, à la question de savoir quelle mesure singulière améliorerait le plus l'efficacité du CCP, plusieurs ont répondu qu'un suivi plus poussé et plus systématique après trois ou six mois serait très utile; nous avons déjà vu que certains jugent que des effectifs accrus y contribueraient.

6.1
Les enquêtes globales et spécifiques

Le Comité se penche sur un nombre relativement important de sujets au moyen d'enquêtes d'une ou deux séances. Entre septembre 2004

et juin 2005, le CCP a effectué 19 études distinctes comportant deux réunions au moins où il a entendu des témoignages et discuté de rapports. La courte troisième session de la 37e législature (février à mai 2004) a été inhabituelle en ce sens qu'elle a été presque entièrement consacrée à l'enquête sur les commandites, mais la session précédente (septembre 2002-novembre 2003) a couvert 26 sujets selon des modalités similaires à celles de la session 2004-2005.

Un membre du Comité distingue entre les « macro-études » et les « micro-études ». Les premières comprennent la majorité des enquêtes qui suscitent relativement peu de conflit et d'acrimonie. (Un autre député est allé jusqu'à dire : « Il ne faut pas oublier qu'une grande partie de ces choses sont ennuyeuses ».) Et effectivement, ces micro-études n'éveillent guère l'attention dans le public. Au contraire, les affaires plus globales, telles que l'enquête sur les commandites, suscitent beaucoup plus d'intérêt mais aussi des échanges partisans nettement plus pointus.

Cette distinction entre les études globales et spécifiques est très utile pour l'analyse des activités et de l'efficacité du Comité. Les premières sont largement ignorées par le public mais peuvent être hautement efficaces sur le plan de la promotion d'une bonne administration et reddition de comptes; les secondes revêtent beaucoup plus d'intérêt et d'importance politique mais comportent moins d'effets réels sur le gouvernement lui-même.

On peut discerner cette dichotomie en examinant la couverture médiatique des travaux du Comité des comptes publics. Une recherche de la base de données de *Canadian Newsstand*, qui couvre presque tous les grands journaux canadiens (à l'exception notable du *Globe and Mail*), montre que la plupart des travaux du CCP lors de la session parlementaire 2004-2005 n'ont fait l'objet d'aucune couverture. Les deux activités largement couvertes ont été le rapport de l'enquête sur

les commandites, déposé le 7 avril 2005, et le témoignage spectaculaire du 19 avril 2005 sur les contrats de recherche sur l'opinion publique — une affaire non directement liée au scandale des commandites mais couvrant un terrain similaire.

En outre, la couverture du rapport du 7 avril était centrée non sur les recommandations du Comité mais sur les tentatives de l'opposition de modifier le rapport à la Chambre de manière à censurer le gouvernement. Alors que celles-ci ont fait les grands titres dans le cadre des acrobaties politiques entourant la survie du gouvernement libéral minoritaire, les médias semblent avoir très peu parlé des conclusions elles-mêmes du Comité. De même, la couverture concernant le 19 avril était centrée sur les accusations explosives et les échanges entre d'éminents Libéraux sur les liens entre le ministre des Finances d'alors, Paul Martin, et le cabinet d'études Earnscliffe, avec notamment des accusations d'intimidation exercées sur un témoin. Peu de cas a été fait des points de vue du Comité lui-même ou du rapport sur la question déposé fin juin 2005. Le deuxième rapport du Comité portait sur le scandale des commandites (Rapport 10 — La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes) semble n'avoir fait l'objet d'aucune couverture journalistique bien qu'ayant accaparé huit séances du Comité et contenant des recommandations audacieuses sur la responsabilité ministérielle.

Il n'est guère surprenant que la couverture des médias se concentre sur les conflits et échanges partisans plutôt que sur les questions plus consensuelles et administratives. Cependant, il ne faut pas confondre la couverture médiatique et l'efficacité du Comité. De fait, le CCP est peut-être le plus efficace lorsque les médias l'ignorent, puisque les membres sont alors moins amenés à tenir des rôles partisans.

Pour revenir à la distinction entre études macro et micro, le passage sous silence par les médias des micro-enquêtes peut favoriser le Comité,

puisqu'il peut alors travailler à l'abri du regard du public tout en influant considérablement sur l'administration gouvernementale. L'effet peut être difficile à mesurer car une si grande partie de l'influence du Comité s'exerce par le biais d'un public éveillé et de la dissuasion. Mais il se pourrait bien que l'obligation même d'expliquer les choses publiquement devant le Comité représente la plus forte influence sur l'administration gouvernementale et la reddition de comptes. Comme l'a expliqué un député : « Rien ne terrorise plus un sous-ministre qu'une lettre lui demandant de comparaître devant le Comité ». Un autre a repris cette pensée en disant : « Si un haut fonctionnaire [venant juste de comparaître devant le Comité] pense « je ne veux plus y retourner », je me dis « mission accomplie ». Malheureusement, cela illustre également le problème plus large de l'insécurité des fonctionnaires amenés à s'expliquer devant les comités, en l'absence d'attentes claires, comme nous le verrons plus loin.

Il peut être difficile, pour le Comité lui-même ou pour une étude comme la nôtre, de mesurer l'influence du Comité dans ces affaires mineures. Nous avons vu que les gouvernements sont tenus de produire des réponses exhaustives lorsqu'on le leur demande, mais les comités disposent de peu d'instruments ou de ressources pour assurer un suivi et c'est pourquoi certains membres souhaitent davantage de moyens à cet effet. Toutefois, le vérificateur général peut effectuer des études de suivi pour vérifier les progrès accomplis par le gouvernement, habituellement après deux ou trois ans. Dans l'ensemble, les membres du Comité et d'autres observateurs semblent assurés que le Comité, travaillant en tandem avec le vérificateur général, parvient efficacement à explorer et améliorer l'administration gouvernementale dans nombre de ces domaines spécifiques. Ce travail ne fait peut-être pas la une des journaux mais a un retentissement dans les cercles de l'administration gouvernementale.

Alors que les macro-études peuvent faire fuser des étincelles partisanes et déclencher une couverture dans les médias toujours obsédés par les

conflits, elles ne sont pas non plus sans effet au sein de l'administration. Mais dans ce cas il est plus difficile d'isoler le rôle du Comité. Lorsque le sujet alimente la période des questions et est inlassablement ressassé dans les médias, il n'est pas facile de savoir quel est l'effet propre produit par le CCP.

6.2
L'enquête sur les commandites de 2004

Afin d'illustrer les difficultés des enquêtes plus globales, nous allons maintenant examiner plus en détail l'enquête de 2004 sur le scandale des commandites menée par le CCP après la publication du rapport sensationnel de 2003 de la vérificatrice générale.

Cette affaire a préoccupé exclusivement le Comité au cours des six premiers mois de 2004, au fil de 47 réunions, entre le 12 février 2004 (deux jours après le dépôt du rapport de la vérificatrice générale) et le 13 mai, juste deux jours avant le déclenchement des élections fédérales. Se réunissant habituellement deux fois par semaine pour des séances de deux ou trois heures chaque, le Comité a entendu 44 témoins, dont des ministres, des sous-ministres et autres fonctionnaires, des dirigeants de sociétés d'État et organismes gouvernementaux, des cadres d'agences publicitaires, des comptables et avocats, ainsi que la vérificatrice générale et ses collaborateurs.

Ce n'était pas la première enquête du Comité sur le programme des commandites. En 2002, le Comité s'était déjà penché sur des aspects mettant en jeu l'agence publicitaire Groupaction. Là encore, l'étude était précédée par une enquête et un rapport de la vérificatrice générale. Cependant, comme nous l'avons vu plus haut, la plupart des membres de 2002 n'étaient plus là en 2004 : seuls six membres, dont le président, ont participé aux deux enquêtes.

Chose inhabituelle pour le Comité des comptes publics, l'enquête sur les commandites a fait l'objet d'une couverture médiatique intense et

a sans doute constitué l'événement politique majeur du printemps 2004 — avant même les audiences ultérieures de la Commission d'enquête judiciaire de l'automne et de l'hiver 2004-2005. Trente-huit des séances ont été télévisées (la plupart des autres ayant été tenues à *huis clos*), avec une couverture médiatique massive. Le Comité a exploré en profondeur les conclusions de la vérificatrice générale et entendu nombre de témoins concernés, particulièrement des fonctionnaires.

Nous n'allons pas examiner en détail le scandale des commandites et nous en tenir plutôt au rôle et à l'utilité de l'enquête du Comité des comptes publics. En un sens, cela a été une activité très efficace. Le Comité a assuré l'examen parlementaire et la dissémination des conclusions de la vérificatrice générale pour un pays et un système politique clairement en éveil. De nombreux faits, détails et allégations ont été présentés et des problèmes ont été discutés et disséqués, le tout sous les yeux du public. Le Comité a eu à se débattre avec des dimensions juridiques, particulièrement dans le cas de témoins qui craignaient de s'incriminer eux-mêmes dans l'éventualité de poursuites criminelles futures — un problème qui s'était déjà posé lors de l'enquête précédente en 2002 — et certains témoins sont venus accompagnés d'avocats, ce qui est inhabituel dans un comité parlementaire. Cependant, les audiences ont produit une foule de révélations et d'allégations détaillées que les membres ont passées au peigne fin.

Alors que la plupart des témoignages ont fini par être présentés également lors de l'enquête judiciaire subséquente, souvent de manière encore plus détaillée, l'enquête du CCP venait à point nommé et comblait immédiatement un besoin manifeste d'information et d'explication dans le public après le rapport de la vérificatrice générale. Comme on l'a vu plus haut, cette fonction de tribune publique constitue un aspect souvent méconnu du système des comités parlementaires. Particulièrement utile a été la publication par le Comité de résumés des témoignages. Un chercheur du Comité produisait un compte rendu

très complet des témoignages qui faisait la synthèse de l'affaire des commandites. Réalisé à l'intention du Comité, ce compte rendu était rendu public et largement disponible.

Pourtant, d'un autre point de vue, cette enquête a été inefficace. Qu'est-ce que le CCP a réellement contribué, à titre de comité? Bien que son intervention rapide ait offert une tribune publique opportune, il n'a pas fouillé aussi loin que l'enquête judiciaire ultérieure et n'a pas mis en lumière grand-chose de plus que le rapport de la vérificatrice générale. Il était également rongé par des affrontements partisans. Même les conflits à l'intérieur des partis étaient courants, avec des votes par appel nominal tenus sur un grand nombre de points, et toutes les audiences étaient marquées par une acrimonie généralisée.

Les audiences du Comité se distinguaient par une grande quantité de questions réfléchies et détaillées posées aux témoins. Mais elles ont également été la scène d'échanges âpres et accusateurs, bien que normalement entre membres plutôt qu'entre membres et témoins. Il faut signaler que, contrairement aux enquêtes judiciaires, ainsi qu'à celles des grands comités du Congrès américain, les comités canadiens n'engagent pas des avocats ou d'autres employés pour conduire les interrogatoires, les questions étant plutôt posées par les membres eux-mêmes en rotation. Aussi, les questions sont souvent inégales et les membres en viennent à s'interrompre les uns les autres pour contester la direction et la formulation des questions.

La capacité du Comité à collaborer sur les questions à poser et d'autres points a également été sapée par des remplacements quotidiens de membres. Alors qu'il s'agissait pourtant d'un travail critique et à haute visibilité, le Comité a néanmoins souffert de la valse de ses membres. Pas moins de 76 députés différents ont siégé au Comité à un moment ou un autre au cours de cette enquête. Cependant, 53 d'entre eux ont été présents pour moins de cinq séances, agissant comme substituts des

membres réguliers, alors que la plupart des membres du Comité ont assisté à 80 p. 100 ou plus des 47 réunions.

Nombre de ces substitutions, peut-on présumer, étaient dues à des absences inévitables et autres imprévus. Mais la continuité n'apparaît pas avoir été jugée importante. Plutôt que de faire appel à un petit bassin de membres associés pour remplacer les députés absents, ce qui aurait assuré une certaine continuité pour une enquête aussi importante, les partis semblent avoir dépêché quiconque était disponible. (Comme on l'a vu, en août 2005, pas moins de 106 députés étaient considérés « membres associés » du CCP et un nombre similaire était disponible en 2004.)

Cependant, certaines substitutions ont été plus soigneusement planifiées. L'enquête a vu la participation d'un nombre important de députés qui ont assisté à nombre des 47 séances mais sans jamais être des membres officiels. Parmi eux figuraient d'éminents députés conservateurs, tels Jason Kenney, Victor Toews, Diane Ablonczy et Peter MacKay, qui étaient présents respectivement pour 41, 36, 31 et 26 réunions, tous nominalement à titre de « substituts » de membres réguliers. Les Libéraux Dennis Mills et Robert Thibault ont également pris part à maintes réunions — 39 et 28 — initialement comme non-membres, mais ils ont ensuite été nommés membres réguliers du Comité dans le courant de l'étude.

Autrement dit, les partis semblent avoir affecté des « poids lourds » au Comité, sans qu'ils aient aucune expérience préalable du CCP ou le désir d'y siéger à l'avenir. C'est particulièrement clair dans le cas des Conservateurs, puisque ces mêmes députés étaient à la pointe des attaques contre le gouvernement à la période des questions et dans les médias pendant tout ce temps. On peut présumer que leur but au sein du CCP n'était pas la conduite d'enquêtes non partisanes sur l'administration gouvernementale, mais plutôt de profiter à fond de la tribune du CCP pour attaquer et acculer le gouvernement, comme ils le faisaient en d'autres lieux.

Certaines rivalités partisanes dans les comités sont inévitables puisque les membres appartiennent à différents partis politiques. Mais la fluidité de la composition en l'occurrence, et particulièrement le placement stratégique de personnalités clés en son sein, illustre à quel point le Comité des comptes publics est assujetti au contexte partisan plus général. La culture du Parlement canadien ne permet pas d'isoler le CCP des luttes politiques partisanes, du moins pas lorsqu'il s'agit d'enquêtes aussi majeures qui passionnent le public et les médias.

L'enquête a produit un projet de rapport sous forme de « document de travail » en mai 2004, juste avant l'élection générale, mais pas de rapport final avant le printemps 2005, au début de la législature suivante lorsque pratiquement tous les sièges au Comité avaient changé de titulaire. En dépit de l'atmosphère partisane, ces deux rapports ont reçu l'assentiment de tous les membres du Comité. C'est assurément remarquable, bien que les rapports s'en soient tenus principalement aux faits admis et aux recommandations pour l'avenir plutôt que de désigner ceux qui, de l'avis du Comité, étaient les responsables dans cette affaire.

Comme on l'a vu, la teneur du rapport final de 106 pages n'a guère suscité d'attention dans le public, et ce même s'il passait en revue dans le détail l'affaire des commandites et formulait quantité de recommandations aux fins de la reddition de comptes et de l'administration au sein du gouvernement. Il a été suivi de près par un deuxième rapport, intitulé « La gouvernance dans la fonction publique du Canada », qui poussait plus loin la réflexion sur la responsabilité ministérielle et les rôles des ministres et sous-ministres, plaidant pour l'adoption du concept britannique « d'agent comptable » — un point sur lequel nous reviendrons plus loin.

L'enquête de 2004 sur les commandites a-t-elle été, tous comptes faits, une étude de comité « efficace »? Comme dans le cas de la plupart

des comités parlementaires, cela dépend des critères selon lesquels on juge. Le Comité a été une tribune utile pour l'examen en temps opportun de la problématique, même s'il a été largement détrôné par l'enquête judiciaire plus exhaustive et disposant de meilleures ressources qui a suivi. Mais le Comité a réglé peu de choses par lui-même, ayant été plutôt une caisse de résonance pour les observations de la vérificatrice générale et autorisant ou obligeant des témoins à expliquer les choses plus en détail. Ses rapports consensuels étaient détaillés et constructifs, mais s'en tenaient largement à un résumé de ce qui avait émergé au cours des audiences. Ils ne sont pas allés loin dans l'attribution des responsabilités et il est difficile de mesurer, du moins jusqu'à présent, l'impact réel de leurs recommandations.

Il faut appréhender l'impact du CCP dans le contexte global du système redditionnel canadien. Comme on l'a vu, sa principale utilité a été d'être une tribune immédiate après la publication du rapport de la vérificatrice générale. Cependant, à bien des égards, il n'a servi que de prolongement aux luttes partisanes et aux affrontements de la période des questions. Le CCP n'a certainement pas été un lieu d'enquête et de réflexion plus neutre et serein et il est difficile de voir comment il aurait pu l'être, vu le caractère explosif de l'affaire et la culture parlementaire actuelle.

Cela met en question plus généralement l'efficacité du CCP, étant donné en particulier sa relation étroite avec le vérificateur général du Canada. Qu'apporte-t-il de plus que ce dernier? C'est le vérificateur général qui enquête et ses rapports jouissent d'une couverture beaucoup plus attentive et approfondie que ceux du Comité. Cela appelle la question cruciale de savoir ce que l'on peut raisonnablement attendre de plus du CCP, étant donné ses ressources minimes, sa composition instable et le statut des fonctionnaires qui comparaissent devant lui.

7 La reddition de comptes et les témoins fonctionnaires

Nous avons fait état plus haut de la question difficile des rapports entre fonctionnaires et comités parlementaires. C'est une préoccupation qui vaut particulièrement pour le Comité des comptes publics, qui s'intéresse au premier chef à l'administration publique, et certainement pour l'enquête sur les commandites et d'autres travaux. Aucoin et Jarvis affirment que : « ... les sous-ministres et autres fonctionnaires sont aujourd'hui tenus de rendre des comptes aux députés dans les comités parlementaires... [et pourtant] il n'y a pas eu de reconnaissance formelle... d'un changement d'interprétation de la convention constitutionnelle de la responsabilité ministérielle ou du statut officiel des sous-ministres ».

Le Bureau du Conseil privé a publié quelques documents lapidaires pour guider les fonctionnaires à cet égard. Le *Guide du sous-ministre* de 2003 indique que les sous-ministres doivent à l'occasion comparaître devant des comités parlementaires « pour rendre compte de leur gestion du Ministère. Ils doivent également s'assurer que leurs fonctionnaires font de même ». Cependant, « la fonction publique n'a pas de voix ou d'identité distincte de celle de son ministre, mais elle n'a pas non plus à rendre des comptes politiques comme le ministre. Tenus à l'objectivité, les fonctionnaires n'ont pas à défendre les décisions politiques qu'a prises le gouvernement ou à débattre de controverses politiques. (Par.II.4) Mais qu'est-ce qu'une « décision politique » ou « une controverse politique » par opposition à l'administration et la « gestion du ministère »? La ligne de démarcation reste floue.

De même, la Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires de 1990 précise que :

> Un fonctionnaire est habilité à donner des explications en réponse aux questions relatives à des aspects complexes de stratégie mais ne doit pas chercher à défendre une stratégie ni participer à un débat

> sur les options du gouvernement. Pour les autres questions, surtout en ce qui a trait à l'administration du Ministère et des programmes, le fonctionnaire répond directement au nom de son ministre. Ici encore, le fonctionnaire doit se limiter à des explications.
>
> Les fonctionnaires doivent comprendre et respecter l'obligation qu'ils ont, à titre officiel, de s'abstenir de divulguer des renseignements cotés ou de transmettre des documents confidentiels à toute personne qui n'est pas autorisée à en prendre connaissance. Pour leur part, les comités reconnaissent généralement que la divulgation aux comités de renseignements qui ne sont pas habituellement accessibles au public doit être une décision qui relève des ministres et de la responsabilité ministérielle.

Encore une fois, quelle est précisément la ligne de partage entre politique et administration? Alors que la réponse peut sembler évidente la plupart du temps, ce n'est pas toujours le cas; le programme des commandites ou l'explosion des coûts du Registre canadien des armes à feu sont de bons exemples de zones d'incertitude. Et ce sont ces affaires qui suscitent le plus d'attention politique et l'intérêt des parlementaires. L'observation dans le deuxième document que « *les comités reconnaissent généralement* » que les fonctionnaires ne sont pas toujours libres de parler, est particulièrement préoccupante. Cela n'est pas encourageant et donne à entendre que les comités ne font pas toujours la distinction entre le rôle des ministres et celui des fonctionnaires pendant leurs travaux.

L'absence de règles bien établies caractérise toute comparution de fonctionnaires, qu'ils soient sous-ministres ou de rang inférieur. Combien peuvent-ils dire, et que se passera-t-il s'ils en disent trop ou pas assez? Ils encourent des suites judiciaires et des critiques provenant des parlementaires, des ministres, de leurs collègues fonctionnaires et peut-être même des médias et du grand public.

L'incertitude est exacerbée par l'atmosphère partisane qui règne dans les comités et l'intérêt égoïste tant du gouvernement que de l'Opposition. Les députés gouvernementaux peuvent tenter de défendre ou d'abriter les fonctionnaires, soit par principe soit pour bloquer et détourner entièrement les enquêtes. Ou encore, ils peuvent mettre sur la sellette les fonctionnaires afin de détourner les critiques des ministres. L'Opposition, de son côté, peut également vouloir protéger ou attaquer les fonctionnaires. Il est difficile de séparer les chamailleries au sujet des droits et responsabilités des fonctionnaires des querelles plus générales entre partis politiques désireux de prendre l'avantage.

Les comités peuvent également être frustrés par l'incapacité à soit établir des responsabilités claires, soit déterminer si des sanctions appropriées ont été infligées aux fonctionnaires fautifs. Aucoin et Jarvis observent que « ... le système canadien de reddition de comptes appliqué au sein du gouvernement et de la fonction publique ne comporte pas de méthodes suffisamment efficaces pour assurer les parlementaires, les médias ou le public que les fonctionnaires sont tenus responsables de leurs actes ou sanctionnés le cas échéant ».

De nombreux observateurs réclament une plus grande clarté dans la reddition de comptes de la fonction publique et préconisent plus particulièrement l'adoption d'une variante ou d'une autre du modèle britannique d'« agent comptable » — un concept exploré plus en profondeur par d'autres études de cette série. Le fait de confier une responsabilité statutaire plus explicite aux sous-ministres à l'égard des affaires administratives et financières de leur ministère mettrait mieux en mesure les comités et d'autres d'attribuer le blâme soit aux ministres soit aux sous-ministres, selon le cas, lorsque des problèmes surviennent. Les sous-ministres seraient obligés de rendre compte de leurs actes principalement au Parlement, plutôt que de se contenter de les expliquer tout en restant responsables au premier chef devant leur ministre et sujets à ses sanctions.

Le CCP lui-même a repris cette recommandation. Dans son rapport de mai 2005, « La gouvernance dans la fonction publique du Canada », il a écrit ceci :

> Le Comité permanent des comptes publics n'a pu établir avec certitude qui étaient exactement les responsables ultimes de la mauvaise gestion du programme — et qui, par conséquent, aurait dû être tenu de rendre des comptes.
>
> L'adoption du modèle des agents comptables permettra à l'avenir de dissiper toutes ces ambiguïtés et de diminuer considérablement le risque que se reproduisent les écarts de conduite qui ont marqué le Programme de commandites. Les Canadiens ont besoin de cette assurance et le Parlement a besoin des outils pour leur donner.

La frustration du Comité est évidente et l'adoption d'une forme quelconque du concept d'agent comptable aiderait certainement le CCP à clarifier ses enquêtes et à leur donner plus d'impact. Cela établirait des règles fondamentales plus claires aux fins des témoignages de fonctionnaires, règles qui font défaut aujourd'hui, et réduirait peut-être les querelles actuelles sur le caractère approprié ou non des questions et réponses. Ce serait particulièrement le cas si les agents comptables étaient directement responsables devant le Comité des comptes publics, comme au Royaume-Uni. Une telle pratique élargirait le rôle du CCP tout en l'autorisant à mener des enquêtes mieux centrées et plus précises.

Mais avec sa composition souvent fluide et ses membres souvent indifférents, le Comité des comptes publics fera-t-il pleinement usage du principe de l'agent comptable? Cela reste à voir et il faut rappeler la restriction que « les comités reconnaissent généralement ». Le Comité travaille bien en tant que forum public d'examen des problèmes et produit des rapports réfléchis et intéressants. Mais son style actuel reste inégal et sa composition instable.

Les membres du CCP respecteront-ils la séparation des responsabilités inhérentes au concept d'agent comptable, ou bien la culture parlementaire existante poussera-t-elle les membres à se livrer de toute façon aux mêmes affrontements et distributions de blâme? Il se peut que les membres de l'Opposition continuent d'essayer de rendre les ministres responsables de tout, alors que les députés ministériels s'efforceront d'expliquer les actes des agents comptables tout comme ils défendent aujourd'hui les ministres.

Pour être efficace, le principe de l'agent comptable doit aller de pair avec le renforcement du CCP, et plus particulièrement l'atténuation des pressions partisanes et une composition plus stable. Les agents comptables peuvent apporter le bon éclairage et inciter le comité à agir de manière consensuelle et selon une distinction convenue entre « politique » et « administration ». Ou bien ils pourront être généralement ignorés par les membres du Comité, notamment en l'absence d'un président ferme et expérimenté et de membres chevronnés.

En bref, tout en étant prometteuse et méritant une étude attentive, la création d'agents comptables n'est pas une solution instantanée aux faiblesses du Comité des comptes publics et à l'ambiguïté entourant les témoins fonctionnaires. Elle apporterait une clarté hautement souhaitable à l'interrogatoire des sous-ministres et peut-être d'autres fonctionnaires encore. Toutefois, le Comité devra veiller à adhérer à la pratique et à respecter les rôles respectifs des fonctionnaires et de leurs ministres même lorsque les pressions partisanes incitent ses membres à recourir à d'autres tactiques.

8 Conclusions et recommandations

Toute conclusion et recommandation concernant le Comité des comptes publics doit reconnaître que celui-ci fait partie intégrante du système parlementaire et politique d'ensemble. L'esprit partisan est une présence

constante au CCP, même si elle n'est pas nécessairement écrasante. Le Comité des comptes publics est l'un de 20 comités permanents de la Chambre des communes et, en dépit de certaines particularités, il est assujetti aux mêmes pressions, tensions et ambiguïtés que tout le système des comités et tout le Parlement lui-même. Ses membres ne recherchent ou n'apprécient pas tous l'affectation et ils tendent à y siéger peu de temps. Comme les autres comités, il fonctionne avec des ressources propres minimes, le mode d'interrogation est parfois décousu, il est doté de peu de règles concrètes ou conventions touchant le rôle des fonctionnaires, lesquels représentent le gros des témoins comparaissant devant lui.

Cependant, en tant qu'organe parlementaire, le CCP est hautement flexible et bénéficie d'une attention potentielle considérable de la part des médias et du public. Il peut se réunir sans délai, convoquer tout témoin qu'il souhaite et se pencher sur tout aspect que lui soumet le vérificateur général dans ses rapports ou bien choisir lui-même des sujets. Comme d'autres comités parlementaires, il est une tribune centrale et visible pour la discussion d'enjeux publics. Et contrairement à beaucoup d'autres comités, ses rapports sont souvent unanimes et réfléchis et constructifs.

Le Comité des comptes publics semble exercer quelque influence sur l'administration gouvernementale. Mais à l'heure actuelle, celle-ci prend la forme d'un prolongement du travail du vérificateur général, plutôt que de la mise à jour de faits et d'éléments nouveaux. La contribution particulière du CCP tient au fait qu'il interroge publiquement des témoins, les obligeant à rendre compte dans un cadre formel, mais sans nécessairement identifier clairement les responsables ultimes des problèmes. Ainsi, le Comité assure un suivi des conclusions du vérificateur général, donnant aux parties concernées l'occasion de s'expliquer, de justifier leurs actes et de présenter les mesures qu'elles comptent prendre en réponse. Il n'est pas

nécessairement lui-même un enquêteur. Et, même si les recommandations du Comité ne sont pas toujours intégrées à la pratique gouvernementale, il produit d'autres effets plus cachés prenant la forme de dissuasion ou de préparation. Les audiences et recommandations du Comité n'ont pas nécessairement des effets visibles ou retentissants, mais la nécessité de se préparer et de répondre à ses questions n'est pas prise à la légère par les fonctionnaires, ce qui peut être en soi une contribution précieuse à un bon gouvernement.

D'une certaine façon, il est surprenant de voir la qualité du travail du Comité, considérant la valse de ses membres, le manque d'intérêt apparent de certains députés, la tension partisane constante et sa paralysie occasionnelle. Ces facteurs dérivent du contexte parlementaire plus large et ne sont pas faciles à changer. En particulier, il n'est pas réaliste de penser que les membres du Comité, qui sont membres de partis politiques, puissent exclure totalement de leurs travaux les querelles partisanes.

Il est intéressant que le Comité ne semble pas désirer un personnel nettement accru ou davantage de projets indépendants du vérificateur général, des facteurs qui pourraient être modifiés sans trop de difficultés. Cela donne à penser que les défis du CCP tiennent davantage au contexte général et ne sont pas faciles à régler. La valse des membres et l'ambiguïté qui entoure la comparution des fonctionnaires sont des facteurs plus importants, et aussi beaucoup plus difficiles à changer.

Ces conclusions nous amènent à formuler quatre recommandations en vue d'améliorer et d'élargir le rôle du Comité des comptes publics au sein du système de reddition de comptes canadien.

8.1
Conclusion

- *Le Comité des comptes publics doit avoir une composition stable et compter des membres chevronnés*

Alors que le roulement des membres est un problème pour tous les comités des Communes, c'est peut-être le CCP qui s'en ressent le plus du fait du large éventail de sujets qu'il traite et de leur sensibilité et complexité. Les partis politiques doivent s'engager à maintenir en place les membres du Comité pendant une durée beaucoup plus longue et à les soutenir. Cela permettra au Comité d'acquérir une plus grande expérience et cohésion, ce qui à son tour pourrait atténuer les tensions partisanes et autoriser des rapports plus approfondis et plus solides. Alors que cette stabilité serait souhaitable pour tous les comités parlementaires, c'est peut-être bien le CCP qui en bénéficierait le plus étant donné sa singularité et la complexité de ses responsabilités.

- *Les députés doivent s'intéresser davantage aux questions de reddition de comptes*

Cela relève bien sûr des députés eux-mêmes, mais c'est essentiel à un meilleur fonctionnement du CCP, particulièrement si l'on adopte au Canada le principe de l'agent comptable. Les membres doivent manifester un engagement commun envers la bonne gouvernance, au-delà des lignes partisanes, et la compréhension des structures et problèmes plutôt que de rechercher inlassablement un coupable et l'embarras politique maximal. Alors que les députés peuvent déplorer avec raison que les médias et le public s'intéressent peu à leur travail, c'est leur devoir de parlementaires d'obliger le gouvernement à rendre compte et à scruter ses actes avec soin et nuance.

- *Le Comité des comptes publics devrait avoir un personnel permanent plus nombreux*

Comme on l'a vu, les membres du CCP en général ne réclament pas plus de ressources. Mais un personnel supplémentaire permettrait au Comité de mener davantage de recherches indépendantes et de mieux se préparer. Il se pourrait même que l'on délègue à ce personnel le pouvoir de conduire l'interrogatoire des témoins. Si ce peut sembler être une pratique américaine inapplicable chez nous, cela autoriserait une plus grande cohérence des questions (aux dépens éventuellement de la visibilité des députés), donnant une meilleure image d'objectivité et de professionnalisme aux enquêtes. Mais, et c'est peut-être le facteur le plus important, des ressources et un personnel considérablement accrus distingueraient plus avant celui des Comptes publics des autres comités, renforçant éventuellement son prestige et le rendant plus désirable aux yeux des députés.

- *Il faudrait adopter au Canada une variante du modèle britannique d'agent comptable*

Le fait de conférer aux sous-ministres une plus grande responsabilité statutaire envers le Parlement pour les questions administratives rendrait la tâche du Comité plus claire et mieux focalisée. Les fonctionnaires pourraient ainsi être amenés à rendre compte davantage au Parlement, sans qu'il y ait confusion avec leur responsabilité envers les ministres. Mais ce n'est pas une panacée et il est possible que le Comité n'en tire pas le fruit, surtout s'il n'est pas doté de membres plus stables et intéressés. Beaucoup dépend de la faculté de distinguer entre les questions politiques et administratives, ce qui est difficile dans un forum partisan.

Ces recommandations, hormis un modeste accroissement du personnel, ne sont pas simples à mettre en œuvre. La difficulté tient au contexte général dans lequel doit fonctionner le Comité des comptes publics,

caractérisé par l'esprit de parti, la distraction et l'ambiguïté. Cependant, leur adoption accroîtrait considérablement la faculté et l'inclination du Parlement à exiger des comptes du gouvernement. Le Comité des comptes publics fonctionne modérément bien aujourd'hui, mais il pourrait devenir un instrument beaucoup plus efficace et utile de reddition de comptes au Canada.

CLARIFICATION DE LA DOCTRINE DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE APPLICABLE AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT DU CANADA

David E. Smith

1 Doctrine

1.1

Introduction : La doctrine constitutionnelle de la responsabilité ministérielle

Dans les ouvrages universitaires, les comparaisons entre le Canada et les autres pays dont le gouvernement est modelé sur Westminster, soit le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, sont si habituelles qu'elles ne suscitent aucun commentaire. Elles devraient pourtant, car ces pays sont les seuls à partager — virtuellement à reproduire — un patrimoine constitutionnel, juridique et linguistique. Bien sûr, ils

affichent des différences : le Canada et l'Australie sont des fédérations, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande sont des États unitaires. Mais ce sont les ressemblances qui sont frappantes, nulle autant que le fait que ce soient des monarchies qui ont un souverain commun.

L'intérêt d'un patrimoine constitutionnel commun et d'institutions gouvernementales semblables est le suivant : le cadre de discussion politique est beaucoup plus vaste que dans les pays à constitution singulière, comme les États-Unis et la France. En même temps, il y a beaucoup de place pour des écarts dans les rapports entre le ministre et Sa Majesté, ou le ministre et l'assemblée législative, ou le ministre et la fonction publique — les éléments constituants de la monarchie constitutionnelle. Le fonctionnement de la monarchie constitutionnelle repose en grande partie sur des conventions, ce que John Stuart Mill a décrit comme les maximes non écrites de la constitution. Aussi, les conseils, la consultation et les ententes jouent-ils un rôle crucial dans la prise de décisions. Le comportement des Communes sur des sujets de grande importance baigne dans la même atmosphère d'imprécision. Considérons, par exemple, la *Décision de la présidence sur le statut à la Chambre de la Coalition Parti progressiste-conservateur / Caucus de la représentation démocratique*, dans laquelle le président Milligan a commenté :

> Pour les questions concernant le statut ou la désignation d'individus ou de groupes à la Chambre, celle-ci prend ses propres décisions sans nécessairement se limiter aux normes et aux définitions utilisées à l'extérieur de la Chambre[1].

Dans un régime fondé sur Westminster, les principes constitutionnels sont le plus souvent non écrits et généralement non justiciables. La *Loi constitutionnelle de 1867* constitue l'union fédérale en consacrant moins de la moitié de ses articles à la structure et au fonctionnement de l'exécutif et de la législature. Le gouvernement responsable n'y apparaît pas. Il provient plutôt d'une simple consigne de 1847 du secrétaire aux colonies (le comte Grey) au gouverneur de la Nouvelle-Écosse (sir John

Harvey) ordonnant au gouverneur de choisir désormais ses conseillers parmi ceux qui dominent l'assemblée locale. La même communication renfermait un paragraphe directement pertinent au sujet de la responsabilité ministérielle. Il parlait de la place qu'occuperait la fonction publique et du rapport qui devait avoir cours entre le ministre et la fonction publique à l'aube de l'ère du gouvernement responsable. Puisque la relation entre un ministre et son sous-ministre est l'objet premier de cette étude, la consigne de Grey à Harvey vaut d'être citée en entier, en notant au passage (encore une fois) la forme conventionnelle qu'assumait le principe cardinal de la constitution réformée :

> [Traduction]
>
> Ces fonctionnaires publics, qui occupaient leur fonction en permanence, doivent pour cette raison même être considérés comme subalternes et ne devraient pas être membres d'une chambre de la Législature, où ils seraient forcément plus ou moins engagés dans les luttes de parti; et, d'autre part, ceux qui assumeront la direction générale des affaires exercent cette fonction en vertu de leur responsabilité devant la Législature, ce qui implique qu'ils peuvent être démis de leur fonction, et devraient être membres de l'Assemblée législative ou du Conseil législatif[7].

Ce n'est pas une coïncidence si le débat actuel sur la responsabilité ministérielle a lieu au moment où le pouvoir du Premier ministre et la discipline rigide de parti qui le rend possible sont fortement critiqués. Il est beaucoup question du fait que la Chambre et ses membres ne parlent pas au nom du public et des électeurs et ne sont pas sensibles à leur opinion. Les implications pour le conseil des ministres, les ministres individuels, les membres du Parlement des deux côtés de la Chambre et le public sont profondes. Thomas Axworthy va jusqu'à dire que « le manque d'attention à la responsabilité comme premier objectif de notre régime politique a conduit beaucoup de citoyens à choisir de ne pas participer au processus politique »[8].

Le Parlement est un système politique indépendant. Ce n'est que dans les années 1860 que les parlementaires en Grande-Bretagne et au Canada ont commencé à aller devant le peuple et ce n'est qu'après que les gouvernements ont d'ordinaire été faits et défaits par l'électorat en dehors de la Chambre. Malgré ce changement et malgré l'avènement de la Charte canadienne des droits et libertés, la politique continue de se jouer presque entièrement à l'intérieur de la dimension parlementaire. Ceci tient à trois raisons. D'abord, depuis avant la Confédération et jusqu'à présent, la politique au Canada est de nature partisane, voire excessivement. L'esprit partisan sévit dans la Chambre et contamine tous les aspects de ses activités. Ensuite, l'exécutif est tiré de et responsable devant l'assemblée législative. L'attention du public et des médias est concentrée sur la Chambre, à l'exclusion du Sénat et même des tribunaux la plupart du temps. Enfin, détail souvent négligé, une raison du pouvoir d'attraction des Communes, c'est qu'en régime monarchique parlementaire, les fonctionnaires servent la couronne, mais sont soumis au pouvoir politique exécutif. Au Canada, la fonction publique a un fondement légal; en Grande-Bretagne, où la fonction publique est encore considérée comme « un prolongement de la maison royale », elle est fondée sur les conventions[4]. Dans ce monde hermétique, il n'y a ni en théorie ni en pratique de dispositions pour inclure le peuple dans l'élaboration et la conduite de la politique publique. En cela réside l'explication de l'inquiétude constante pour la santé de la doctrine de la responsabilité ministérielle.

1.2
Responsabilité ministérielle

La responsabilité ministérielle est la charnière de la constitution. Individuellement et collectivement, les ministres sont l'intermédiaire entre les représentants du peuple et Sa Majesté au nom de qui le gouvernement agit : « Pour chaque acte d'un fonctionnaire de Sa Majesté, un ministre est responsable devant le Parlement »[5]. Le

Parlement est à la fois une institution représentative et le siège du gouvernement. Les conventions exigent que les ministres siègent au Parlement et l'usage actuel au Canada, c'est que tous les ministres sauf le leader du gouvernement au Sénat sont membres des Communes. D'ailleurs, l'une des difficultés de la transformation du Sénat en un corps électif est la répercussion de cette réforme sur la responsabilité ministérielle. Les ministres siégeraient-ils à la chambre haute et à la chambre basse? Le gouvernement et ses ministres seraient-ils responsables devant les deux chambres? En Australie, le quart des ministres ou plus siègent au Sénat même si ce corps n'est pas considéré comme une chambre de confiance. La source de la différence entre l'Australie et le Canada en cette matière déborde les cadres de cette étude, sauf à un égard qu'il faut souligner. Le Sénat du Canada n'est pas une chambre fédérale au sens où le sont ses contreparties à Canberra et à Washington. Cette différence suscite bien des critiques au Canada, où la dimension fédérale n'est reflétée au centre que dans la composition du cabinet. Deux conséquences pertinentes à notre propos découlent de ce trait de la constitution canadienne. D'abord, les ministres sont les premiers porteurs des responsabilités administratives pour leur province, ce qui en Australie serait partagé avec les membres du Sénat. Ensuite, les affaires du gouvernement au Canada, pays de taille immense dont les caractéristiques économiques, sociales et démographiques évoluent rapidement, sont concentrées entre les mains des ministres.

Le Canada est une fédération double — territoriale et linguistique. Aussi faut-il être prudent quand on le compare aux autres pays du Commonwealth, particulièrement l'Australie, qui partagent sa tradition de monarchie parlementaire avec conseil de ministres. D'autant plus que dans un monde de règles invisibles, qui est une autre façon de décrire les conventions non écrites, les comparaisons sont plus compliquées qu'il n'y paraît. Au premier abord, la responsabilité ministérielle est facile à comprendre : la responsabilité est une vertu civique, on enseigne aux

citoyens dès l'enfance à être responsables de leurs actes. L'épilogue de cette leçon, ce sont les conséquences, souvent sous forme de punitions, qui s'ensuivent à défaut d'agir de cette façon. La responsabilité ministérielle est à la fois compréhensible et conséquente, sauf que la séquence pourrait être plus utilement inversée. L'examen de la responsabilité ministérielle a tendance à survenir après le fait, c'est-à-dire dans un contexte où elle est perçue comme ayant échoué. Ainsi, le scandale et la controverse souvent précèdent, puis engouffrent le débat sur le sujet. La provenance de la discussion dicte une issue prévisible, l'impératif d'agir : « Ceci ne doit plus se reproduire : que faire pour éviter que ça se reproduise? » Dans cette atmosphère, il n'y a aucune assurance que la longue vue de la doctrine, de la politique ou de l'administration va forcément l'emporter, diagnostic bien rendu par le titre d'un article canadien fréquemment cité sur la responsabilité ministérielle : « Responsible Government and Ministerial Responsibility : Every Reform Is Its Own Problem » (Gouvernement responsable et responsabilité ministérielle : chaque réforme engendre son propre problème)[6].

1.3
Responsabilité ministérielle individuelle et collective

Les commentaires qui suivent privilégient la responsabilité individuelle par rapport à la responsabilité collective. Ce n'est qu'ainsi que peut être explorée la relation entre les ministres et les sous-ministres. Il est cependant un lien entre les deux variantes qu'il faut expliciter. Comme le dit le spécialiste britannique de sciences politiques David Butler : [Traduction] « Il y a deux éléments fondamentaux dans la responsabilité ministérielle collective. Le premier, c'est que tous les ministres . . . une fois au courant d'une politique du gouvernement, doivent la défendre — ou n'en rien dire; autrement ils doivent démissionner . . . Le second élément... c'est que si un gouvernement est défait par un vote de confiance, il doit recommander sa dissolution ou démissionner »[7]. Se pendre ensemble ou se pendre individuellement.

Le groupe protège l'individu, mais seulement s'il acquiesce ou est forcé d'acquiescer. Voilà pourquoi la discipline est exigée et voilà la force motrice de la politique parlementaire. La responsabilité collective règle la vie des ministres, la responsabilité individuelle, la vie des fonctionnaires et nulle autant que celle des sous-ministres.

Pour ce qui est de la responsabilité ministérielle collective, le choix est simple : démissionner ou demander la dissolution en cas de défaite dans un vote de confiance. Comme on l'a vu avant le vote officiel sur la motion de censure contre le gouvernement Martin en mai 2005, il peut y avoir désaccord sur ce qui constitue une « défaite » du gouvernement dans la législature, mais une fois ce désaccord surmonté, le choix est clair. La responsabilité ministérielle individuelle est une tout autre affaire, à commencer par la question de la démission. Les gouvernements démissionnent lorsqu'ils sont défaits; les ministres, qui de toute façon ne sont pas en position d'être « défaits », ne démissionnent pas. C'est du moins la conclusion qu'il faut tirer des statistiques réunies par les spécialistes au Canada, en Australie et en Grande-Bretagne[8]. Sharon Sutherland, dans son étude des 151 démissions ministérielles au Canada entre 1867 et 1990, n'a trouvé que deux ministres qui avaient démissionné pour « mauvaise gestion de leur portefeuille ». Onze ont quitté pour manquements aux normes d'éthique, 28 pour refus de solidarité avec leurs collègues (par exemple, la défection de Lucien Bouchard du cabinet Mulroney en 1990 parce qu'il n'admettait pas « la méthode du gouvernement de traiter le changement constitutionnel ») et 62 pour accepter un poste du gouvernement. Les statistiques de David Butler sur les démissions ministérielles entre 1901 et 1996 en Australie et en Grande-Bretagne ont révélé que 28 p. 100 des démissions en Australie (mais seulement 15 p. 100 en Grande-Bretagne) étaient dues à « une faute personnelle à titre public. » « Assumer la responsabilité pour les fonctionnaires » expliquait 5 p. 100 des démissions en Grande-Bretagne, mais aucune en Australie.

La démission est la mesure et le sens de la responsabilité ministérielle — pour les médias, qui n'ont besoin que de centrer leur attention sur un individu, et pour le public, qui tire sa compréhension de la responsabilité ministérielle principalement des médias. James Mallory, qui a écrit sur le gouvernement du Canada davantage que quiconque dans la seconde moitié du XX[e] siècle, a prêté à la démission une « valeur homilétique »[9]. Dans le langage courant, on dirait symbolique. Qu'on attribue cette réaction à une « culture de blâme », une soif de « pendaisons publiques » métaphoriques ou à une « mentalité de stand de tir » a peu d'importance au regard de la répétition prévisible de la réaction et de son impuissance tout aussi prévisible à accomplir ce vœu sauf dans un très petit nombre de cas[10]. Il convient de noter la conclusion de Ken Kernaghan : insister sur la nécessité de la démission même si elle arrive rarement « explique en bonne partie le point de vue avancé à l'effet que la responsabilité ministérielle individuelle est chose du passé ou à tout le moins grandement amoindrie »[11]. Kernaghan soutient que la demande de démission détourne l'attention de ce qui devrait en être l'objet — obtenir de l'information. Il l'appelle « l'élément de la responsabilité » — le besoin du Parlement de savoir ce qui n'a pas marché et comment l'éviter dans l'avenir[12].

1.4
Le sens de la responsabilité

La spécialiste britannique Diana Woodhouse pousse ce correctif encore plus loin. Empruntant la terminologie de H.L. Hart, elle croit qu'il faut distinguer entre le rôle et la responsabilité causale. Elle maintient que « ceci ferait une distinction plus appropriée entre la responsabilité des ministres et des fonctionnaires et… mettrait moins l'accent sur la culpabilité personnelle et davantage sur la nécessité d'explication et de mesure corrective ». L'idée ici, c'est d'échapper à la division binaire, qui n'apporte rien d'utile selon elle, entre la reddition de comptes et la responsabilité, où le ministre explique ce qui a fait défaut, mais n'en prend pas la responsabilité parce qu'il n'était pas directement impliqué.

Selon cette interprétation, la culpabilité est la clé de la responsabilité. Woodhouse rejette cette notion parce qu'elle suppose que les mondes de l'administration et de la politique sont étanches — « division artificielle », dit-elle — et parce que le rôle du ministre, à son avis, est de surveiller à la fois la politique et l'administration[13].

Le critère de la faute ou de l'acte délictuel est en défaveur chez certains critiques au Canada. Dans *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Civil Service Values and Ethics*[14], l'auteur note qu'on a indiqué au groupe de travail que [Traduction] « les ministres canadiens s'engagent traditionnellement plus souvent dans les détails des décisions administratives que ne le font les ministres dans la plupart des autres régimes parlementaires. Si cette tradition se poursuit, il est naturel de s'attendre que les ministres acceptent les conséquences personnelles correspondantes de ces décisions ». Avec perspicacité, le groupe de travail reconnaît que les changements dans les rôles et responsabilités ne surviennent pas dans le vide et sont largement influencés par la culture politique canadienne. En particulier, les fréquents renouvellements des membres du Parlement « diminuent la capacité de bâtir des compétences solides en administration publique dans la Chambre ». La compétence des ministres « peut limiter la marge de manœuvre ». Inversement, si le mouvement du pendule allait dans l'autre sens et qu'on donnait aux fonctionnaires « plus d'autorité directe et... plus de responsabilité directe devant le Parlement », l'autorité et la responsabilité des ministres s'en trouveraient diminuées.

La fonction et l'administration publiques sont ses premières préoccupations, mais le groupe de travail est exceptionnellement sensible à la dimension politique du gouvernement. Ainsi, il reconnaît ce que les réformistes négligent parfois — le monde fédéral et partisan qu'habitent les ministres. Pour récapituler, la responsabilité ministérielle monopolisée valorise l'autorité, alors que la responsabilité ministérielle partagée la dévalorise.

1.5
Dépolitiser la responsabilité ministérielle

Il y a un quart de siècle, le rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) a pour la première fois abordé ce genre de questions, c'est-à-dire qui est (ou n'est pas) en charge; qui devrait être en charge? Surtout, comment réaffirmer l'autorité? Dans son Rapport de 1975, le vérificateur général avait dit que le « Parlement — et en fait le gouvernement — avaient perdu ou étaient sur le point de perdre le contrôle effectif du trésor public ». L'importance du rapport Lambert dans la discussion de la responsabilité ministérielle tient à sa recommandation de neutraliser la doctrine comme concept politique. L'obligation de rendre des comptes, au moins pour ce qui touche les finances des ministères, reviendrait aux fonctionnaires, plus particulièrement au sous-ministre. Pour simplifier à l'extrême : fixer l'autorité financière rendrait la vérification plus facile. En fin de compte, la recommandation n'a jamais été mise en œuvre, mais le débat qui a suivi le Rapport est pertinent à la discussion actuelle. En particulier, l'argument contre la dépolitisation des décisions politiques n'était que cela : la politique était extraite du gouvernement, qui par essence même est politique, « une série interminable de compromis constamment révisés », selon Douglas Hartle, ardent critique du Rapport[15].

Une autre interprétation de la perspective du Rapport, c'est de dire qu'il cherchait à personnaliser la responsabilité d'une manière que Sharon Sutherland a décrite comme « une sorte de responsabilité morale individuelle des gens comme personnes naturelles »[16]. Alors que l'union classique représentée par la responsabilité ministérielle était entre les ministres et la Chambre, et en définitive le ministre (et le gouvernement) et l'électorat, par des mécanismes comme la période de questions, elle serait dans sa nouvelle version entre un seul fonctionnaire et, forcément, un comité parlementaire. Les critiques ont

trouvé beaucoup de failles dans la doctrine reconstituée de la responsabilité, à commencer par le fait qu'elle n'était ministérielle ni individuellement ni collectivement. À leurs yeux, la perte n'était pas compensée par le fait de rendre un fonctionnaire responsable devant un comité parlementaire dont la compétence et l'intérêt à exiger des comptes, par opposition à gagner la faveur de l'électorat, étaient suspects.

Transférer la responsabilité des ministres aux fonctionnaires, tout probablement aux sous-ministres, et du Parlement à l'un de ses comités constituerait un renversement majeur de l'évolution constitutionnelle. Il y a une tension irréductible entre la fonction des comités parlementaires et le comportement d'un gouvernement responsable : si, comme l'a dit un jour James Mallory, « le gouvernement responsable sape l'indépendance parlementaire », le contraire est aussi vrai[17]. Même dans la « bonne » cause de surveiller l'exécutif, comme le font valoir ses adeptes, le résultat de la réforme est le même : un gouvernement plus faible et moins responsable. Et peut-être des ministres et sous-ministres plus faibles, puisque la relation symbiotique entre les deux ne pourrait qu'être modifiée par le pouvoir accru de l'adjoint et la perte éventuelle de confiance du ministre. La marque des fonctionnaires en mode parlementaire est l'anonymat et la neutralité. Ils conseillent impartialement les ministres, qui décident de la politique à adopter à partir des choix qui leur sont présentés. On pourrait apporter bien des nuances à cette déclaration générale, mais les valeurs mêmes sont sans équivoque. Ce qui importe tout autant, c'est qu'elles ne sont réalisables que dans un climat de confidentialité.

Le gouvernement monarchique parlementaire, fondé en grande partie sur des conventions non écrites interprétées individuellement et personnellement, dépend du secret pour favoriser la franchise chez ses participants. La confiance qui résulte de la convention selon laquelle les conversations et les avis entre les ministres et les fonctionnaires de leur ministère sont confidentiels ne peut qu'être compromise si ces

fonctionnaires peuvent avoir des comptes à rendre aux comités parlementaires. La relation entre le ministre et son adjoint est de même nature que la relation entre le Premier ministre et le représentant de Sa Majesté, le Gouverneur général — privée, personnelle et politique (mais non partisane). Dans ce milieu privilégié, responsabilité prend un sens distinctif limité — par exemple, à un mandant et pour un programme. La hiérarchie décourage la propagation de l'information et la diffusion de l'autorité.

Le gouvernement monarchique parlementaire explique bien la disposition à résister à la diffusion en politique canadienne. Mais ce n'est pas la seule explication. Daniel Elazar a dit du fédéralisme américain qu'il n'est ni centralisé ni décentralisé, mais plutôt non centralisé[18]. On ne peut pas en dire autant de la fédération canadienne, malgré l'inquiétude chronique à propos de ce que certains considèrent comme la « balkanisation » et les programmes asymétriques. Donald Savoie a soutenu que dans la mesure où le pouvoir est concentré, il l'est dans les organismes centraux responsables devant le Premier ministre. Du point de vue des organismes centraux, le maintien de la fédération, considéré sous l'angle des relations entre le Québec et le Canada, des affaires autochtones, de la mise en œuvre et de la protection des droits civiques et minoritaires à l'ère de la Charte ou de la recherche persistante de l'égalité régionale, concentre l'attention sur les questions d'autorité, surtout par suite de l'obligation de responsabilité ministérielle en matière de finances en régime de gouvernement responsable. À une certaine époque, la hiérarchie d'autorité monarchique parlementaire était reproduire dans des ministères comme l'Agriculture avec des ministres comme James G. Gardiner, titulaire du portefeuille durant 22 ans et, comme a dit Bruce Hutchinson, « une sorte de pouvoir semi souverain » lui-même[19]. Les priorités agricoles de Gardiner devinrent celles du gouvernement du Canada, de plus d'un gouvernement en fait comme lui et son sous-ministre ont occupé leurs fonctions si longtemps. Aujourd'hui, à cause des changements dans le fédéralisme canadien,

les partis politiques nationaux et l'adoption de nouvelles politiques de gestion publique, la continuité et l'autorité émanent des organismes centraux. Gardiner, le politicien partisan par excellence, ne se serait nullement inquiété qu'un comité parlementaire interroge son sous-ministre, mais en même temps personne n'aurait douté que cet adjoint parlerait au nom de Gardiner. Aujourd'hui, avec une rotation plus fréquente de ministres et de sous-ministres, l'identification incontestée du mandant et du mandataire a disparu.

1.6
La pratique canadienne de la responsabilité ministérielle

Dans le schéma organisationnel du gouvernement, les ministres canadiens qui détiennent un portefeuille sont responsables devant le Parlement et ont l'obligation de lui rendre des comptes. Un ex-ministre n'est pas responsable et ne peut être tenu responsable devant le Parlement ou ses comités pour ce qui s'est passé durant son mandat. Les ministres actuels sont responsables des actes de leurs prédécesseurs. Les ministres sont aussi responsables de l'information sur l'utilisation que font de leurs pouvoirs les organismes non ministériels affectés aux organismes par la loi. Pour l'exercice de ces pouvoirs, les chefs des organismes sont responsables non pas devant les ministres, mais par l'intermédiaire des ministres devant le Parlement. Les sous-ministres sont responsables, sans obligation de rendre des comptes, devant les comités parlementaires. Les sous-ministres doivent rendre des comptes à leur ministre, au Premier ministre et au Conseil du Trésor, mais pas au Parlement ni à ses comités.

Ce qui précède est tiré d'un mémoire de C.E.S. Franks au Comité permanent sur les comptes publics en 2004 et cité, sur un ton approbateur, dans le rapport du Comité, *Gouvernance dans la fonction publique du Canada : responsabilité ministérielle et sous-ministérielle* (mai 2005). L'essentiel de ses remarques, c'est que « la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes appartiennent à la fonction et à son titulaire de

l'heure. » Durant la période de plus de deux décennies où Jimmy Gardiner a occupé le portefeuille de l'Agriculture, cette perspective faisait peu problème pour ce qui est de l'obligation de rendre des comptes au Parlement.

La vieille union du ministre et de son adjoint a disparu pour des raisons qui sont bien connues. L'étendue et la complexité des programmes du gouvernement ont décuplé avec le résultat qu'il est aujourd'hui nécessaire d'engager plus d'un ministère dans l'exécution d'un programme ou d'une politique; le financement conjoint a modifié l'administration des programmes fédéraux et provinciaux; les partis politiques nationaux sont plus faibles et les partis régionaux plus forts qu'à aucun moment dans le passé; et l'attitude du public à l'égard du gouvernement a changé, comme le reflète la demande d'une plus grande aptitude à réagir, avec, paradoxalement, de nouvelles théories monétaires réclamant un gouvernement moins interventionniste que ce qui était accepté après la Seconde Guerre mondiale, surtout dans le monde anglo-américain. La liste est longue et les influences énumérées contradictoires. Par exemple, d'une part, à cause de la recherche scientifique et de la mondialisation, la politique est complexe et exige des connaissances spécialisées. D'autre part, on réclame partout de la transparence, de la responsabilité et de l'ouverture d'esprit. Les scandales impliquant Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et le Programme des commandites, et la critique ininterrompue dans une série de rapports du vérificateur général du Canada du manque de responsabilité du gouvernement, suggèrent qu'il est urgent d'établir que la responsabilité ministérielle est une doctrine de gouvernement qui peut être mise en pratique.

1.7
La solution de l'agent comptable

On semble généralement d'accord pour dire qu'avec l'ampleur des programmes du gouvernement, les ministres ne peuvent être tenus

personnellement responsables de tout ce qui est fait en leur nom. Y a-t-il un point de substitution de la responsabilité? La pratique britannique de désigner les secrétaires permanents des ministères (équivalents britanniques des sous-ministres canadiens) agents comptables (AC) est significative — ne serait-ce qu'en l'absence d'autres solutions. Il n'est pas du ressort de cet essai d'analyser en détail le rôle de l'agent comptable. La caractéristique essentielle à signaler, c'est que ce fonctionnaire est « personnellement responsable de la rectitude et de la régularité des finances publiques dont il ou elle a la responsabilité; de maintenir des comptes exacts; de les administrer avec prudence et économie; d'éviter le gaspillage et la prodigalité; et d'utiliser efficacement toutes les ressources disponibles »[20]. C.E.S. Franks a soutenu que l'agent comptable fournit un centre de reddition de comptes dans un régime où, malgré la mention fréquente du principe de responsabilité ministérielle, personne ne peut être identifié comme responsable. Le juge Gomery, qui préside l'enquête sur les commandites, a fait écho à la frustration d'autres commentateurs, disant : « Personne ne semble être responsable ». Et quand on a constaté de l'incompétence, observant que « rien n'y est ou ne peut y être fait ». « Je crois qu'aucune disposition de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ne vous autorise à virer un employé nettement incompétent . . . J'ai cherché et cherché et plus j'ai cherché, moins j'en ai trouvé »[21].

Sauf dans le cas où un ministre casse sa décision, l'agent comptable rend compte personnellement de ses actes, mais non pas de ceux de son ministre, au Comité britannique des comptes publics. Le concept d'agent comptable, qui tire son origine de l'époque où Gladstone était chancelier de l'Échiquier, s'est frayé un chemin jusque dans le gouvernement de l'Irlande (mais pas dans les anciens dominions), où il reste un élément clé de l'administration. En 2002, le *Working Group on the Accountability of Secretaries General and Accounting Officers*, dans un rapport de 89 pages, a noté l'historique de la fonction en Irlande et a

prêté une attention particulière au régime « exceptionnel » en vertu duquel le secrétaire général (équivalent du sous-ministre canadien) est « responsable » devant le ministre « pour la gestion du ministère » et « aussi personnellement responsable devant le Comité des comptes publics pour la régularité, la rectitude et la valeur de l'argent » (paragraphe 26). Comme le note le rapport, l'agent comptable est un hérétique structurel puisque ses fonctions se situent « en dehors du régime normal de délégation de la fonction publique où, en général, les fonctionnaires agissent au nom du ministre » (paragraphe 27)[7].

C'est le point de dispute au Canada. Les partisans du concept estiment qu'il comblerait une lacune dans la responsabilité et, par déduction, qu'il renforcerait la responsabilité ministérielle s'il était adopté. Les adversaires disent que ces prétentions sont exagérées et trompeuses. Les sous-ministres, disent-ils, sont tenus de démontrer au Parlement le même respect et la même obéissance aux règles de procédure financière au Canada que les agents comptables en Grande-Bretagne et, dans ni l'un ni l'autre des deux pays, le Comité des comptes publics ne peut-il récompenser ni sanctionner un fonctionnaire, ni du reste lui donner d'instructions. La signature formelle des comptes par l'agent comptable ne modifie pas le fait que c'est le ministre qui, en Chambre, en prend la responsabilité, quelle que soit l'interprétation donnée à ce terme. David Butler a écrit qu'en Australie [il aurait aussi pu dire au Canada], « comme en Grande-Bretagne, je n'ai encore jamais rencontré un ministre qui doute de la mesure dans laquelle sa vie est réglée par la responsabilité collective. Je n'ai encore jamais rencontré un haut fonctionnaire qui nie le rôle central de la responsabilité ministérielle individuelle dans la vie bureaucratique de tous les jours »[8].

Ceux qui connaissent bien et comprennent le travail des agents comptables continuent de rechercher plus de clarté dans leurs fonctions. Considérez, par exemple, la recommandation du groupe de travail irlandais sur la responsabilité :

> [Traduction]
>
> Pour définir plus clairement la responsabilité de l'agent comptable et du directeur général ou de son équivalent dans les organismes sous l'égide du ministère [au Canada, les sociétés d'État et les organismes exécutifs, par exemple], qui reçoivent des fonds de l'Échiquier, leurs rôles respectifs et le cadre et les procédures de responsabilité devraient être mis par écrit[14].

Comme pour les prérogatives, les conventions, les privilèges, l'éthique, la conduite et maintenant la responsabilité ministérielle, la pression pour le changement ne s'exerce que dans un sens — vers la codification d'une « nouvelle loi administrative » et l'acte justiciable. En conséquence, les agents du Parlement vont en cour tandis que les membres du Parlement et le public vont chez les agents du Parlement; la responsabilité administrative directe remplace la responsabilité politique indirecte et la responsabilité ministérielle est en déclin tandis que prospère l'industrie de l'intégrité[15]. Voici ce que les Australiens Richard Mulgan et John Uhr décrivent comme « l'esprit changeant de la responsabilité » — une abstraction empilée sur une abstraction — qu'ils illustrent par une citation de sir Anthony Mason, ancien juge en chef de la Haute cour :

> [Traduction]
>
> Notre concept changeant du processus démocratique passe au-delà d'un accent exclusif sur la suprématie parlementaire et la volonté de la majorité. Il embrasse une notion de gouvernement responsable qui respecte les droits fondamentaux et la dignité de l'individu et exige le respect de l'impartialité de la procédure dans les affaires touchant l'individu. La véritable fonction des cours est de protéger et de préserver cette vision du processus démocratique[16].

Durant une bonne partie de l'histoire du Canada, le concept traditionnel de la responsabilité ministérielle — qui tenait les ministres responsables

de ce qui se passait dans leur ministère — peut avoir reflété fidèlement la réalité du gouvernement parlementaire. Aujourd'hui, l'absolutisme en politique, comme dans presque tous les autres domaines de la vie humaine, est passé de mode[37]. Des hypothèses déconstructrices et postmodernes sur l'autorité dominent, ce qui veut dire qu'elle est diffuse et dispersée. Les anciennes vérités d'anonymat pour les administrateurs fonctionnaires et de personnages publics pour les hommes et femmes politiques élus qui font des choix politiques ne coïncident plus avec la réalité des activités condensées des uns et des autres.

C'est du moins la plainte citée dans une bonne partie des études récentes sur la responsabilité ministérielle — personne n'est responsable ou tout le monde est responsable. L'entremêlement des rôles et responsabilités détruit la pureté du tissu de la constitution ou, pour changer de métaphore, il « brise le marché » des attentes et de la compréhension de la façon dont le gouvernement est censé être mené[38]. Le résultat, c'est que, par opposition à une relation individuelle du ministre et du fonctionnaire, la responsabilité ministérielle peut être imaginée comme « un ensemble de relations emboîtées », dont l'une est formée par le ministre et le fonctionnaire, d'autres par le ministre et un autre ministre, le ministre et le Premier ministre, le Parlement et les médias, les médias et l'opinion publique[39].

Si cette représentation est juste, voire partiellement juste, à qui imputer la responsabilité? Aux agents comptables? Aux comités parlementaires? Les spécialistes britanniques parlent d'autres avenues, dont « une constitution écrite qui... pourrait amener les fonctionnaires à prêter allégeance à la constitution plutôt qu'à Sa Majesté ou au ministre », ou une déclaration des droits[40]. Le Canada a l'une et l'autre, mais pas d'agents comptables; en Grande-Bretagne, c'est l'inverse. Lequel est préférable ou la question est-elle dénuée de sens à moins qu'il y ait entente sur le problème? Il semble évident que pour ce qui est de l'agent comptable, on en attend trop au Canada dans certains milieux. Dans un article où il préconise l'adoption de la pratique britannique, Thomas Axworthy

fait constamment référence à « l'agent de responsabilité financière »[11]. L'impropriété du terme trahit une confusion analytique et théorique qui n'aide guère à clarifier le concept de la responsabilité ministérielle.

2 Rôles

Les dispositions légales et formelles sont claires, mais incomplètes pour définir les rôles, responsabilités et obligations de rendre des comptes des ministres et des sous-ministres. Le fondement juridique de la responsabilité des ministres réside dans le serment du Conseil privé que prêtent tous les ministres en devenant membres du Conseil. C'est le Conseil privé qui, en vertu de l'article 11 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « aid[e] et avis[e] dans l'administration du gouvernement du Canada ». Le cabinet est la partie active du Conseil privé, bien qu'il parle et agisse au nom de tout le Conseil. « [L]e Gouverneur général agissant sur et avec l'avis du cabinet [est] la première émanation du pouvoir exécutif »[12]. L'autorité ministérielle d'un portefeuille établi par une loi provient d'un second serment que prêtent les ministres au moment de leur nomination au cabinet, un Instrument d'avis et de commission sous le Grand Sceau étant la formalité nécessaire.

Les ministres sont choisis par le Premier ministre, leur nomination est recommandée au Gouverneur général et leur mandat est à la discrétion du Premier ministre. La destitution ou la démission d'un ministre ne peut survenir qu'avec l'accord du Premier ministre. De même, la vie du gouvernement est liée à la décision du Premier ministre puisqu'il ou elle est le seul conseiller du Gouverneur général.

Les sous-ministres sont nommés et peuvent être destitués par le Premier ministre en vertu de ses « prérogatives spéciales ». Ce pouvoir est régularisé dans un décret en conseil remontant à l'époque de sir Wilfrid Laurier. Il autorise le Premier ministre à recommander au Conseil la nomination et la destitution des sous-ministres et le dépôt du décret en conseil de même effet. Réaffirmé par les premiers ministres

subséquents jusqu'à Mackenzie King, il est aujourd'hui considéré comme établi par convention. Comme il en est avec les ministres, l'autorité du Premier ministre sur les hauts fonctionnaires souligne, d'abord, l'importance du Premier ministre, puis, l'importance du ministère comme entité collective.

L'autorité du sous-ministre provient de la *Loi d'interprétation*. La Loi précise qu'un sous-ministre peut exercer le pouvoir d'un « ministre de Sa Majesté d'agir... sauf le pouvoir de prendre un règlement ». Mais les sous-ministres sont davantage que les *alter ego* de leurs ministres. La *Loi sur la gestion des finances publiques* confère de vastes pouvoirs statutaires aux sous-ministres dans l'administration des finances et du personnel. Les sous-ministres ont aussi des responsabilités en vertu d'autres lois, dont la *Loi sur la fonction publique* et la *Loi sur les langues officielles*.

Dans des déclarations publiques comme le *Guide du sous-ministre* (2003), le Bureau du Conseil privé maintient catégoriquement que « le Parlement confère aux ministres les pouvoirs de l'État pourvu qu'ils rendent des comptes à la Chambre des communes... Un sous-ministre est également chargé de remplir les pouvoirs conférés par quelqu'un ... un organisme... ou par une loi, un règlement ou une politique »[11]. Selon cette description, le ministre est l'acteur et le sous-ministre son collaborateur, dénué de personnalité publique, d'identité ou d'opinion individuelle sur la politique. Son devoir est d'appuyer le ministre (et le ministère), de même que le Premier ministre et le gouvernement. Voilà des raisons de rejeter toute suggestion que les sous-ministres disposent de pouvoirs ou de responsabilités qui ne leur sont pas délégués d'en haut. Pourtant, Franks maintient que les faits et surtout la loi ne soutiennent pas l'assertion du gouvernement. Contrairement à ce que dit le *Guide du sous-ministre*, soit que « [d]ans la loi constituant le ministère, le Parlement confie au ministre la " gestion et la direction du ministère ", et énumère les " pouvoirs et fonctions " du ministre », Franks note qu'en vertu de l'article 12(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* :

[Traduction]

> le Conseil du Trésor peut, aux conditions et selon les modalités qu'il fixe, déléguer tel de ses pouvoirs en matière de gestion du personnel de la fonction publique à l'administrateur général d'un ministère ou au premier dirigeant d'un secteur de la fonction publique; cette délégation peut être annulée, modifiée ou rétablie à discrétion.

Les sous-ministres sont directement (non pas indirectement) titulaires des pouvoirs et responsabilités attribués par la Loi : « Les pouvoirs appartiennent aux sous-ministres à titre indépendant »[14]. L'interprétation que fait le gouvernement de la responsabilité ministérielle au Canada est en contradiction avec des attributions de pouvoir aussi explicites. La langue utilisée dans le *Guide du sous-ministre* suggère, en même temps qu'elle cherche à le déguiser, le contraste entre les interprétations : « Également, certaines dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi sur les langues officielles* attribuent certains pouvoirs directement à l'administrateur général »[15]. Franks trouve « absurde » la proposition selon laquelle les sous-ministres sont tenus de rendre des comptes aux ministres en toute matière. Selon lui, la proposition sape, en la brouillant, la détermination de la responsabilité et de la imputabilité[16]. L'opinion officielle au Canada place les ministres en charge de tout, avec le résultat que, malgré l'idéal d'une fonction publique fondée sur le mérite, la propagation d'un esprit partisan dans la bureaucratie ou, tout spécialement, des programmes particuliers reste possible.

3 Interprétation

En décembre 2003, le Bureau du Conseil privé a publié *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*[17]. Dans un texte abrégé, il y est question entre autres de responsabilité ministérielle individuelle et collective, de responsabilisation ministérielle et de l'obligation de rendre compte et de la « série d'obligations de rendre

compte à la fois multiples et complexes » que doivent gérer les sous-ministres. Quoique laconique, la langue du document reflétait nettement les préoccupations de l'époque — responsabilité, aptitude à réagir, participation, imputabilité et davantage. Peut-être parce qu'il était destiné à servir de guide aux politiciens et non pas à une exégèse constitutionnelle, le document manquait de fondement théorique et, par conséquent, de conviction. « La responsabilité parlementaire, y lit-on, reconnaît que seule la personne investie du pouvoir peut prendre des mesures ». Les conséquences de cette assertion de la position du gouvernement restent encore à explorer.

Il y a pourtant des raisons, qui ont été nettement exprimées dans une publication antérieure du Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*[19]. D'abord rédigé sous forme de mémoire présenté à la Commission royale (Lambert) sur la gestion financière et l'imputabilité en 1979, puis republié en 1993 pour lui donner une plus grande diffusion, le document *La responsabilité constitutionnelle* avance une théorie constitutionnelle précise. Selon cette théorie, « La responsabilité constitutionnelle » est « fondamentale » : « les ministres sont constitutionnellement responsables de la prestation et de la conduite du gouvernement ». L'importance de ce bref exposé — de prime abord, tout à fait ordinaire — ne saurait être exagérée, pour les raisons qui suivent. La responsabilité ministérielle individuelle s'appuie sur la loi (le serment du conseiller privé et la loi établissant les pouvoirs et obligations d'un ministre particulier), la responsabilité ministérielle collective repose surtout sur des conventions. Le ministre « doit répondre personnellement de son exercice du pouvoir à la Chambre des communes ». Ainsi, les ministres « assument une responsabilité qui leur est propre et qui les distingue d'autres titulaires de charges publiques ». Il est significatif, pour un document écrit il y a 30 ans, que *La responsabilité constitutionnelle* affiche une opinion non orthodoxe (pour l'époque) de la démission ministérielle : « Comme la Chambre

établit elle-même ses règles de procédure, ce principe a toute la souplesse nécessaire… les circonstances [sont]… affaire de jugement politique et ont peu à voir avec le fait qu'un ministre ait eu ou non préalablement connaissance des événements pour lesquels il ou elle est tenu(e) responsable ».

La responsabilité ministérielle individuelle est « personnelle » et ne tient pas aux « institutions ». « Elle n'est pas partagée ». Voilà les raisons des déclarations qu'on trouve un quart de siècle plus tard dans *Gouverner de façon responsable* : « Les ministres doivent respecter la neutralité politique de la fonction publique du Canada ». « Les ministres sont individuellement responsables, envers le Parlement et envers le Premier ministre, de leurs propres actes et de ceux de leur ministère, y compris des actes de tous les fonctionnaires qui relèvent d'eux, qu'ils en aient une connaissance préalable ou non. » « L'obligation claire des ministres de rendre des comptes au Parlement est essentielle au gouvernement responsable »[39]. Voilà qui explique aussi l'objection du gouvernement du Canada à suivre la pratique britannique de désigner des hauts fonctionnaires comme agents comptables. L'image qui illustre l'argument dans *La responsabilité constitutionnelle* est celle d'une pyramide : « Les actes de chaque ministre reflètent les responsabilités individuelles et collectives du système qui a été édifié pour assurer qu'eux et leurs subalternes de la fonction publique exercent le pouvoir de manière acceptable par la majorité des membres de la chambre élective du Parlement »[40].

Suivant la thèse de *La responsabilité constitutionnelle*, l'autorité des ministres et du Premier ministre sur les finances et les nominations a rendu possible le gouvernement responsable . Partager ces pouvoirs avec la bureaucratie, d'une part, ou le Parlement, d'autre part, édulcorerait la responsabilité constitutionnelle. Le même argument sert à réfuter les critiques chez nous qui disent que la nomination des sous-ministres sur l'avis du Premier ministre affaiblit le pouvoir ministériel. Au contraire, selon les défenseurs de la pratique canadienne, le pouvoir

du Premier ministre en la matière assure « la solidarité ministérielle ». C'est un but à rechercher dans un pays immense de faible population divisée par régions et par la langue, où les partis politiques ont peu d'idéologie à part remporter des élections, et qui, pour cette raison, dépendent des outils mobilisateurs du clientélisme et des dépenses publiques. Le « ton » d'un gouvernement est fixé au sommet par l'imposition de la responsabilité ministérielle collective, mais les politiques du gouvernement « découlent de l'exercice de la responsabilité ministérielle individuelle »[41].

Les documents cités plus haut et le récent *Guide du sous-ministre* (2003) démontrent clairement qu'aux yeux du gouvernement, la responsabilité ministérielle appartient au ministre : « Si un fonctionnaire fait une erreur, la responsabilité du ministre est satisfaite s'il répond au Parlement de l'erreur de son subordonné et met en œuvre les mesures correctives requises »[42]. Les tentacules politiques par opposition aux ramifications administratives sont plus complexes que ce texte ne suppose. Pour ce qui touche les sous-ministres, les obligations, les allégeances et, parfois, les référents peuvent circonvenir les ministres : « Le fait que les sous-ministres soient nommés en vertu d'une recommandation du Premier ministre témoigne de la responsabilité qu'a celui-ci envers le rendement global du gouvernement », dit le *Guide du sous-ministre*. Le postulat selon lequel la responsabilité ministérielle au Canada est plus qu'unidimensionnelle peut s'appuyer sur la déclaration concluante qui suit : « En fin de compte, le Premier ministre, grâce aux conseils du greffier du Conseil privé, décidera si une quelconque action est appropriée concernant la responsabilisation du sous-ministre ». Pour le sous-ministre, le Premier ministre tient la clé de son avenir professionnel. Pour le Premier ministre, le sous-ministre est à même — de par son rôle administratif prééminent — de saper la compétence du gouvernement et la confiance du public. Les ministres sont sensibles aux angoisses et aux attentes liées à cette relation. En même temps, leurs propres

ambitions, aspirations et compétences (ou incompétences) portent la complexité de la responsabilité ministérielle à une autre dimension. Comme tant d'autres choses en politique canadienne, la responsabilité ministérielle ne peut être comprise et appréciée comme principe souverain qu'avec le pouvoir du Premier ministre en toile de fond.

4 Comparaisons

À cet égard, le Canada ne diffère pas des autres régimes parlementaires gouvernés par un cabinet. En Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande, le Premier ministre est maître. Les démonstrations de cette vérité sont faciles à trouver, quoique rarement exprimées aussi explicitement ou en détail que dans le *First Report of the Senate Pay Television Committee* en Australie. Le rapport consacre un de ses quatre chapitres à la responsabilité ministérielle. Voici quelques extraits de ses observations, identifiés par le numéro du paragraphe :

[Traduction]

(2.11) La question de savoir si un ministre... sera prié de démissionner ou destitué est une question politique qu'il appartient au chef de trancher.

(2.15) [L]e chef doit prendre une décision en pesant un jugement de valeur sur la gravité de la faute du ministre et un jugement pragmatique de ce qui vaut le mieux pour l'avenir du gouvernement . . .

(2.21) Vu le pouvoir du chef de destituer ses ministres, il peut sembler de prime abord qu'en cas d'erreur, leur sort est déterminé sans trop se soucier des principes. Cette impression peut provenir en partie de la confusion des procédures judiciaire et politique de règlement des conflits.

(2.22) La procédure judiciaire suppose d'appliquer des lois particulières à un ensemble de faits pour prendre une décision conforme à la justice naturelle. La procédure

politique suppose d'évaluer une variété d'influences et de pressions et d'agir selon ce qu'elles permettent.

(2.23) Ces influences et pressions politiques sur les chefs comprennent d'ordinaire des considérations éthiques, dont leur propre sens des valeurs morales et communautaires. Les chefs sont soumis à des contraintes réelles, dont les pressions de leur entourage, la surveillance du Parlement, le regard insistant de la presse, la discipline de parti et la conscience des prochaines élections.

(2.24) Les règles de la justice naturelle ne s'appliquent pas aux décisions des chefs de révoquer des ministres. Mais si leurs décisions ne sont pas déterminées par un ensemble de principes et de procédures juridiques, comme celles d'un juge, elles sont néanmoins soumises à de puissantes influences qui les poussent dans le bon sens[41].

Il y a deux raisons de citer ce rapport aussi longuement. D'abord, le contraste qu'il postule entre la politique et la loi, et son application de la première mais pas de la seconde à la responsabilité ministérielle, constitue un rare aveu d'une distinction fondamentale entre les deux dans les études sur la responsabilité ministérielle. Il est plus courant aujourd'hui de substituer la seconde à la première. Considérez, à titre d'illustration, la remarque de sir Richard Scott de Grande-Bretagne, auteur du *Report of the Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions, 1995-1996* (communément connu sous le nom de rapport Scott sur la vente d'armes à l'Iraq) :

[Traduction]

Mais il faut reconnaître que si les ministres ne se sentent liés ni en principe ni en pratique par l'obligation de rendre des comptes et que le Parlement ne la fait pas respecter au besoin, il n'y a pas d'autre solution que de réduire au moins cette partie de notre constitution non écrite à l'état de loi[42].

L'enquête Scott avait à déterminer « si les ministres du gouvernement avaient agi inconstitutionnellement en trompant le Parlement à propos de la politique du gouvernement dans ce domaine. Scott a jugé que leur action était inconstitutionnelle. Le gouvernement n'était pas de cet avis et a vigoureusement cherché à se défendre »[45]. Voilà sûrement un désaccord fondamental et il est essentiel d'en expliquer la source en discutant de la responsabilité ministérielle. Fait étonnant, le différend reste en grande partie inexploré dans les études sur la responsabilité ministérielle. On a proposé comme facteurs « la formation, la culture et le contexte », mais le différend lui-même est minimisé au profit de la critique institutionnelle usuelle, soit que la responsabilité ministérielle est une autre victime du déclin du Parlement.

La discipline de parti renforce le Premier ministre, mais ne favorise pas les membres ordinaires du Parlement. Ceux-ci ne peuvent exiger de comptes des ministres, au sens de les contraindre à démissionner. Au mieux, les instruments de la Chambre des communes — la période de questions, les débats des comités et le débat sur les prévisions budgétaires — permettent-ils d'exiger du ministre qu'il rende des comptes. Cependant, comme les passages du rapport du Comité du Sénat sur la télévision à péage — un corps législatif — prennent soin de le noter, la destitution d'un ministre est un acte de Sa Majesté sur l'avis du Premier ministre. Les corps législatifs n'ont jamais été en mesure de destituer ou de causer directement la démission d'un ministre, même si on peut soutenir qu'ils sont aujourd'hui en meilleure position pour faire pression dans ce sens à cause de l'omniprésence des télécommunications modernes et de l'attention accordée à l'opinion publique. Il est également vrai, dit un ancien ministre de la fonction publique de Grande-Bretagne, que la discipline de parti exige des ministres « qu'ils gagnent et conservent la confiance des collègues de leur [propre] parti »[46].

La seconde raison de citer le rapport du Sénat australien est celle notée au début de cette étude : le régime de gouvernement parlementaire de

Cabinet n'est pas exclusif au Canada. Au contraire, c'est un patrimoine partagé et une réalité actuelle : le rapport du Sénat australien le confirme lorsqu'il cite non seulement la pratique en Australie, mais en Grande-Bretagne et au Canada à l'appui de son opinion que « les questions de mauvaise gestion… n'ont pas mené à des démissions (2.20) ».

Pour qui n'est pas féru d'histoire, la santé de la responsabilité ministérielle, sur la foi des démissions ministérielles, peut sembler en déclin. Les statistiques citées plus tôt offrent un appui ambivalent à quelque interprétation qu'on en fasse. Dans la discussion moderne du concept, les chiffres ne sont pas pertinents. Ce qu'on ne peut ignorer cependant, c'est la force de l'idée. Woodhouse, citant Geoffrey Marshall, dit que la convention, qui peut « dans des circonstances extrêmes » mener à la démission, peut être perçue comme renfermant « les règles qui font que "les acteurs politiques devraient se sentir obligés" »[47]. C'est cet impératif moral qui conduit Woodhouse à déplacer l'accent de la culpabilité à ce qu'elle appelle un acte rectificatif[48]. On trouve un sentiment analogue chez Judith Shklar, qui soutient que « les principes hiérarchiques [même en l'absence de structures hiérarchiques] ne peuvent être soutenus que par ce [qu'elle] appelle "le mythe nécessaire" de "la culpabilité au sommet" »[49].

Voilà une réponse à la lamentation des critiques qui disent que, dans les structures complexes de gouvernement moderne, plus atténuées aujourd'hui que dans le passé par la prolifération des organismes publics non ministériels, personne ne semble être responsable. En Nouvelle-Zélande, où une galerie d'observation bâtie par le ministère de la Conservation s'est effondrée et a entraîné la mort de 14 personnes en 1995, la perspective de Woodhouse et Shklar a émergé sous une autre forme, le concept de la responsabilité politique rectificative (*vindicative political responsibility*). Selon le spécialiste néo-zélandais Robert Gregory, la responsabilité rectificative est « à mi-chemin » entre la culpabilité et la non-responsabilité. Elle surgit non pas comme une conséquence, mais une confirmation « [qu']un régime gouvernemental est en fait

capable de se soucier de ceux qui sont victimes de ses erreurs ». La question en jeu ici n'est pas ce qui a fait défaut ni pourquoi (le facteur de reddition de comptes), quoique ceci doive être examiné et résolu, mais plutôt que « l'humanisme et la justice de régimes gouvernementaux impersonnels doivent être affirmés au moins symboliquement ». Pourquoi c'est nécessaire pourrait à peine être plus fondamental : « La légitimité politique exige qu'au moins un niveau symbolique de contrôle démocratique soit maintenu »[50].

Et Gregory n'est pas le seul de cet avis. Les spécialistes australiens des sciences politiques Richards Mulgan et John Uhr sont d'accord :

> [Traduction]
>
> [L]e terme même de « gouvernement responsable » suggère que ce régime de gouvernance en est un de délégations de confiance qui sont conditionnelles au maintien de la confiance du délégant dans le délégataire : le peuple confie au Parlement de grandes responsabilités de représenter la nation et le Parlement, à son tour, confie au gouvernement du jour de grandes responsabilités d'exercer sa fonction comme une fonction de confiance. L'obligation de rendre des comptes est le pont qui unit ces rapports de confiance . . .
>
> Mais qu'arrive-t-il lorsque le pont de la reddition de comptes n'arrive plus pour une raison ou pour une autre à assurer la bonne circulation de la confiance? Les situations où le Parlement, ou l'une des deux chambres du Parlement, retire la confiance qu'il a placée dans l'exécutif ou un ministre de l'exécutif politique sont déjà assez difficiles. Mais pis encore est celle où la population retire sa confiance dans « le gouvernement » parce que, typiquement, le gouvernement n'est plus très « réceptif » à ses besoins[51].

Peut-on présumer que la voie mitoyenne traverse ce « pont de reddition de comptes »? Où mène-t-elle? Gregory note que le ministre de la Conservation et le directeur général du ministère ont été lents à remettre

leur démission. Comment lire ce commentaire? En quoi la responsabilité rectificative diffère-t-elle de la responsabilité vindicative (*vindictive responsibility*)? La démission n'est-elle pas encore la mesure véritable?

Une réponse moins philosophique à l'énigme de la responsabilité ministérielle moderne, c'est d'établir un code de conduite pour guider le comportement ministériel. Le *Guide des éléments clés de la responsabilité ministérielle* (1996) a suivi le rapport du Comité du Sénat sur la télévision à péage en Australie[52]. Le comité avait recommandé un code de conduite pour les ministres. Le *Guide*, un document de 27 pages, consacre deux pages à la « conduite ministérielle », surtout à la façon de traiter avec les lobbyistes et les risques de conflit d'intérêt. (Le titre du *Guide* parle de « responsabilité ministérielle », mais la table des matières utilise le mot au pluriel; le *Guide* s'intéresse à une variété de sujets, y compris les installations et les services pour les ministres.)

De semblable origine — c'est-à-dire provoqués par un scandale (cette fois, les armes pour l'Iraq) suivi d'une enquête (présidée par un juge éminent) — le Code ministériel et le Code de la fonction publique en Grande-Bretagne sont des ouvrages plus costauds. Dans son évaluation du rapport Scott, David Butler en suggère l'explication : [Traduction] « [Le rapport] représente l'étude la plus exhaustive jamais réalisée sur un aspect de cette doctrine clé de Westminster, la responsabilité individuelle des ministres. C'est aussi un document fascinant pour ce qu'il révèle des rouages de la bureaucratie et des rapports entre les ministres et les fonctionnaires »[53]. C'est l'examen de cette relation qui élève le rapport Scott au-dessus des faits particuliers de la vente d'armes ou de la dissimulation des politiciens quand des questions leur étaient posées en Chambre. La pertinence du rapport Scott à cette étude tient dans sa déclaration catégorique que « l'obligation des ministres d'être prodigues d'information en réponse aux [questions parlementaires] sur les activités de leur ministère touche... au cœur de l'important principe constitutionnel de l'obligation ministérielle de rendre des comptes »[54].

Plus que cela, le rapport fait progresser un débat entamé une décennie plus tôt à l'époque d'un autre scandale (Westland), qui a entraîné la rédaction de la Note de service Armstrong (du nom de sir William Armstrong, alors chef de la Fonction publique intérieure)[35]. Son titre, « Devoirs et responsabilités des fonctionnaires envers les ministres » et, surtout, son contenu, illustré par des déclarations comme [Traduction] « la fonction publique... n'a ni personnalité ni responsabilité constitutionnelles distinctes du gouvernement dûment élu du jour » ou [Traduction] « le devoir du fonctionnaire individuel est d'abord et avant tout envers le ministre de Sa Majesté qui est responsable du ministère dans lequel il travaille », suggèrent une singularité d'esprit de la part des fonctionnaires et des ministres qui n'était plus aussi absolue au moment de l'enquête Scott : [Traduction] « [O]n ne peut déduire de la Note de service Armstrong qu'un fonctionnaire n'a aucun devoir *sauf* envers le gouvernement du jour »[36].

Un nouveau Code de la fonction publique est entré en vigueur en janvier 1996, à la suite du rapport Scott et de son examen par le Comité du Trésor et de la fonction publique de la Chambre des communes. Le Code maintient, comme la Note de service Armstrong, que les fonctionnaires sont serviteurs de Sa Majesté, mais il situe cette relation dans le contexte plus large « des devoirs et responsabilités des ministres. » Pour la première fois, on y inclut des obligations comme celles de donner au Parlement toute l'information, de ne pas tromper ni induire sciemment le Parlement ou le public en erreur et de ne pas demander aux fonctionnaires d'agir de façon à être en conflit avec le Code de la fonction publique[37].

Les codes sont une manifestation de « la société de vérification »[38]. Avec ceux qui dénigrent les codes (ou les offices de surveillance ou les chartes ou les inspecteurs) comme le produit d'une mentalité adolescente de scout, lord Nolan, lord juge à la retraite et président du Comité des normes de vie publique (établi par le gouvernement de John Major après

le scandale des espèces pour des questions), diffère vivement d'opinion. Les codes, dit-il, comblent des vides éthiques, se trouvent dans bien des professions et assurent la continuité dans un monde politique marqué par la rotation du personnel et le changement politique[59]. Pour Vernon Bogdanor, cependant, la question brûlante, c'est de savoir [Traduction] « si la fonction de commissaire parlementaire à la responsabilité serait politique au point de compromettre sa position »[60]. Notez que la réserve ne porte pas sur le commissaire, mais sur la politisation de sa fonction.

Pour l'instant, l'histoire du commissaire à l'éthique à la Chambre des communes au Canada est encore jeune. La compétence du titulaire initial, Bernard Shapiro, comme agent du Parlement a été sérieusement mise en doute. On s'est interrogé sur l'indépendance de son jugement pour ce qui est de déterminer quels titulaires de charges publiques tombent sous le coup de son mandat d'enquête. Plus précisément, la conduite des conseillers spéciaux (c'est-à-dire politiques) tombe-t-elle sous la responsabilité de leur ministre de la même façon que celle des fonctionnaires qui sont sous l'autorité directe ou indirecte du ministre? C'est une question d'importance pour le principe de la responsabilité ministérielle et pour le fonctionnement du gouvernement parlementaire de cabinet. Faisant référence à un incident dont les détails ne sont pas pertinents au thème de cette étude, le commissaire à l'éthique a observé (après une certaine indécision) que « le Premier ministre est finalement responsable devant le Parlement des actes de [son chef de cabinet] »[61].

Le témoignage de Shapiro devant le comité des Communes tend à renforcer la préoccupation de Bogdanor à propos de la politisation des procédures de reddition de comptes. Ed Broadbent, membre du comité, croit que le commissaire devrait rendre ses décisions en « blanc et noir », mais ce qui a été dit dans cet essai soutient plutôt la conclusion contraire : le principe et la pratique de la responsabilité ministérielle sont ambigus et compliqués[62]. Du moins au Canada, comme le démontre l'indécision de M. Shapiro. Mais pas en Australie, où un Guide des éléments clés de la responsabilité ministérielle déclare de façon concise :

[Traduction]

La responsabilité directe des ministres pour les actes de leur personnel immédiat est nécessairement plus grande qu'elle ne l'est pour les actes du personnel de leur ministère. Les ministres sont en contact quotidien avec leur personnel immédiat et dirigent son travail. De plus, le personnel des ministres ne témoigne pas devant les comités parlementaires, ses actes ne sont pas mentionnés dans les rapports annuels des ministères et il n'est d'ordinaire pas soumis à d'autres formes d'examen externe, comme les tribunaux administratifs . . .

En fin de compte, toutefois, les ministres ne peuvent pas déléguer aux membres de leur personnel immédiat leurs responsabilités constitutionnelles, juridiques et comptables. Les ministres doivent donc être prudents pour ce qui est de la mesure dans laquelle ils autorisent leur personnel immédiat à traiter en leur nom avec les ministères[51].

Comme doctrine, la responsabilité ministérielle devrait être facile à clarifier, surtout au Canada, où les ministres ont tous les pouvoirs. C'est peut-être une partie du problème : les ministres omnipotents seront toujours surveillés et fréquemment attaqués. Rendre compte n'est jamais satisfaisant. Aux yeux des adversaires, être forcé de rendre compte est politiquement plus rentable. Et la responsabilité ministérielle est affaire de politique. C'est une évidence, mais une évidence qui vaut d'être soulignée. Mieux encore, la responsabilité ministérielle est un concept parlementaire dont la mise en application appartient à la Chambre des communes. La forme que prend cette mise en application — si elle ira jusqu'à réclamer la démission — dépend de l'appui (ou du manque d'appui) d'un ministre, révélé par les actes de la Chambre et de la députation de son parti, mais surtout par la réaction du Premier ministre. C'est là, dans cette constellation de calculs, que la responsabilité ministérielle prend forme, soit démission, acte rectificatif ou correctif ou divulgation d'information juste et véritable. Il y a un quart de siècle, S.E. Finer a observé que la responsabilité ministérielle est « un état de

fait et non pas un code »[64]. Sans doute y a-t-il bien peu qui fasse l'objet d'un code en régime parlementaire. La perte de l'appui de la population ou de la Chambre ne se mesure pas toujours en chiffres.

Y a-t-il moyen de se frayer un chemin à travers le méandre d'ententes et de précédents qui enveloppent la responsabilité ministérielle et en font une convention si insaisissable? Les codes de conduite, qui doivent beaucoup à « une mentalité post-Watergate » (allusion au cambriolage autorisé par la Maison-Blanche des bureaux du Comité national du parti démocratique à l'hôtel Watergate à Washington en 1972), offrent une solution de rechange, même si leur mise en application a peu fait pour diminuer la controverse qui entoure le débat sur la responsabilité ministérielle[65]. On peut dire de même des agents du Parlement, et surtout du Bureau du vérificateur général. Le spécialiste britannique Brian Thompson dit du contraste entre Whitehall et Westminster, « le culturel est constitutionnel »[66]. De la même façon, le manque de responsabilité au Canada est davantage qu'un problème de vérification. Il réside dans une collision des cultures politique et administrative, évidente dans les valeurs différentes qu'elles embrassent et dans l'adhésion sélective et aléatoire des politiciens, des médias et du public à ces valeurs.

Pour le public, en particulier, les frontières traditionnelles du débat sont désappointantes et déroutantes puisqu'elles n'admettent pas les attentes du public. L'accent mis aujourd'hui sur l'ouverture, l'aptitude à réagir et la transparence s'accommode mal d'une convention dont la pratique est déterminée par les calculs changeants de l'avantage partisan. La conviction que la démission est une étape inévitable dans l'exécution de la responsabilité ministérielle n'a pas de sens théorique ni pratique en politique parlementaire. Qu'est-ce qui a du sens? Les agents comptables n'esquivent-ils pas la question de la responsabilité, qui est essentiellement politique? Y a-t-il une autre issue à ce labyrinthe de doutes qu'à son point de départ — les ministres (et personne d'autre), personnellement et individuellement, debout devant leur siège au

Parlement et faisant front, s'ils le peuvent, aux attaques contre l'administration de leur ministère et leur leadership?

5 Conclusion

La responsabilité ministérielle est un concept stratifié avec des sens différents — imputabilité, responsabilité et obligation de rendre des comptes; engageant des individus et des organismes multiples — le Premier ministre, les ministres, les sous-ministres, les ministères et organismes du gouvernement; et démontrant une variété de réponses — depuis démissionner jusqu'à donner de l'information et offrir des excuses. L'examen d'autres régimes modelés sur Westminster révèle les mêmes caractéristiques : la responsabilité ministérielle est stratifiée et diffuse. Dans chaque pays, on a tenté d'en clarifier le sens. Mais ces tentatives mêmes se sont révélées stratifiées et diffuses. C'est-à-dire que la responsabilité ministérielle a été compartimentée, comme l'ont fait les thèmes de cet article, pour concentrer l'attention sur un élément particulier du concept — dans ce cas, la relation du ministre et des sous-ministres. Ou le concept a été soumis à une vaste analyse théorique, comme dans le rapport Scott. Ni l'un ni l'autre en soi n'est satisfaisant pour ce qui est de rendre la doctrine plus compréhensible au public, aux politiciens ou aux fonctionnaires.

La responsabilité ministérielle a une base légale étroite. Son exercice est principalement dérivé de conventions. En Grande-Bretagne, le mouvement pour codifier la doctrine et même lui donner un fondement légal a suivi, d'abord, une série de cas dont on a beaucoup parlé où la responsabilité ministérielle a été perçue comme ayant échoué et, ensuite, des enquêtes dont on a aussi beaucoup parlé sur les raisons de cet échec. Ce n'est pas le cas au Canada, où le débat a été en grande partie concentré sur la relation entre le ministre et son sous-ministre. Cela s'explique du fait qu'on propose depuis longtemps de rendre les sous-ministres « directement et personnellement responsables devant le Parlement des pouvoirs légaux qui leur sont attribué[s] explicitement

... par le Parlement et des pouvoirs qui leur sont conférés directement ... par la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor »[67]. Autrement dit, le Canada devrait adopter le modèle de l'agent comptable, réforme qui favoriserait la responsabilité en clarifiant qui prend les grandes décisions administratives.

Ce n'est qu'au Canada que la responsabilité ministérielle — même lorsqu'elle est confinée au sujet de l'agent comptable — est liée au sujet plus vaste du gouvernement de Premier ministre. Les sous-ministres sont nommés — et leur carrière est influencée — par le Premier ministre. Faire des sous-ministres des agents comptables sur le modèle britannique leur donnerait plus d'indépendance, donnerait aux comités parlementaires la possibilité d'exiger des comptes des sous-ministres et placerait plus de contraintes, quoique modestes, sur les ministres et le Premier ministre.

6 Recommandations

Les recommandations qui suivent ont pour objet principal de clarifier la doctrine de la responsabilité ministérielle individuelle au profit du public, des politiciens et des fonctionnaires.

- *Qu'une résolution parlementaire soit adoptée* ***pour définir la convention de la responsabilité ministérielle individuelle.*** *Son contenu devrait faire référence aux sujets suivants : l'objet de la doctrine; son champ d'application (si elle doit être limitée aux fonctionnaires ou s'étendre, par exemple, au personnel politique des ministres) et les raisons du choix arrêté; et le principe qui devrait avoir cours entre ministres et sous-ministres, à qui sont attribués des pouvoirs et responsabilités précis contrairement aux autres fonctionnaires.*

- *Qu'un protocole parlementaire soit adopté* ***pour définir les pouvoirs du Parlement et de ses comités dans la mise en œuvre de la doctrine de la responsabilité ministérielle individuelle.*** *Parmi les sujets à y inclure : la gamme des sanctions à la disposition du Parlement et de ses comités pour s'acquitter du rôle qui leur est confié.*

- ***Que le modèle britannique de l'agent comptable*** *(adapté à la fonction publique du Canada)* ***soit introduit pour une période d'essai*** *(trois Parlements, peut-être) ou pour un nombre limité de ministères, sous réserve de révision de sa contribution à l'amélioration de la pratique de la responsabilité ministérielle individuelle.*

Notes en fin de texte

[1] « Décision de la présidence sur le statut à la Chambre de la Coalition Parti progressiste-conservateur / Caucus de la représentation démocratique », *Journal des débats*, 24 septembre 2001, 5489.

[2] Comte Grey à sir John Harvey, 31 mars 1847, *Brit. H. of C. Papers* (621) x1ii, 1847-8, p. 79, cité dans R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 5e éd., révisée par Norman Ward, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 236.

[3] Thomas S. Axworthy, « Addressing the Accountability Deficit: Why Paul Martin's Minority Government Must Pay More Attention to the Three A's ». www.queensu.ca/csd/AcountabilityDeficit IRPP.pdf.

[4] Norman Lewis et Diane Langley, « Ministerial Responsibility: The Next Steps », *Public Law* (1996), p. 493.

[5] David Butler, « Ministerial Accountability: Lessons of the Scott Report », Senate Occasional Lecture Series, *Papers on Parliament*, n° 29 (mars 1997), p. 6. www.aph.gov.au/Senate/pubs/pops/pop29/c01.pdf.

[6] Sharon Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, 24, n° 1 (mars 1991), 91-120. Voir aussi David A. Good, *The Politics of Public Management: the HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, « Each Reform Carries the Seeds of Its Own Decay », p. 14-20.

[7] Butler, « Ministerial Accountability: Lessons from the Scott Report », p. 5-6.

[8] Voir notes 5 et 6.

[9] James R. Mallory, « Responsive and Responsible Government », *Société royale du Canada*, 12 (1974), p. 210.

[10] Diana Woodhouse, « The Reconstruction of Constitutional Accountability », documents de travail de l'École de droit de Newcastle 2000/10 (devant être prononcé à la série de séminaires du personnel de l'École de droit de Newcastle le 8 novembre 2000), 2. www.ncl.ac.uk/nuls/research/wpapers/woodhouse1.html. Forum de politique publique, « Ministerial Accountability: Suggestions for Reform », rapport d'une série de tables rondes d'experts, juin 2004, p. 4. www.ppforum.com/ow/ministerial_accountability.pdf. Sénat du Canada et Chambre des communes, *Débats . . .* 2 octobre 1995, 4 :6 (Sharon Sutherland).

[11] Kenneth Kernaghan, Rapport 4 — Groupe d'étude de l'accès à l'information, 2001, « Responsabilité ministérielle : interprétations, répercussions et accès à l'information », 2. http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-ministerial-e.html.

[12] Dans Forum des politiques publiques, « Ministerial Accountability: Suggestions for Reform » le même sentiment apparaît dans la déclaration suivante : « Le Parlement a le droit de savoir comment les pouvoirs de l'État sont exercés par le gouvernement ». Une autre complication surgit lorsque « la gouvernance privée des affaires publiques [est] préférée à la gouvernance ministérielle ». Peter Aucoin, « Independent Foundations, Public Money and Public Accountability: Whither Ministerial Responsibility as Democratic Governance? », *Canadian Public Administration* 46, n° 1 (printemps 2003), 22. Voir aussi *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, 2002, « Placer les fonds publics hors d'atteinte du Parlement ». http://www.oag/bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/02pr01_e.html.

[13] Woodhouse, « The Reconstruction of Constitutional Accountability », p. 1-5.

[14] John C. Tait (président), *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Civil Service Values and Ethics*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1996, p. 11.

[11] Douglas G. Hartle, « The Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (The Lambert Report): A Review », *Analyse de politiques*, 5, n° 3 (été 1979), p. 372.

[12] Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility », p. 108.

[13] James R. Mallory, « The Uses of Legislative Committees », *Administration publique du Canada*, 6, n° 1 (mars 1963), p. 4.

[14] Daniel J. Elazar, « Our Thoroughly Federal Constitution », dans Robert A. Goldman et William A. Schambra (sous la dir. de), *How Federal is Our Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research 1987, p. 56.

[15] Bruce Hutchinson, *The Incredible Canadian*, Toronto, Longmans Green, 1952, 431. Biographie de Gardiner par Norman Ward et David Smith, *Jimmy Gardiner: Relentless Liberal*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.

[16] *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 5-6, dans C.E.S. Franks, « Accountability to Parliament for Financial Matters in the British System » (inédit, 8 décembre 2004), p. 3-4.

[17] *Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires*, Audience publique, vol. 121, 17 mai 2005, 22607.

[18] Irlande, *Report of the Working Group on the Accountability of Secretaries General and Accounting officers* (juillet 2002), http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=935&catID=33&star&Date=14Jan.
Pour un débat canadien sur les agents comptables, voir C.E.S. Franks, « Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers », *Administration publique du Canada*, 40, n° 4 (hiver 1997), 626-652, et J.R. Mitchell, « Reply to C.E.S. Franks », *Administration publique du Canada*, 40, n° 4 (hiver 1997), 653-657.

[19] David Butler, « Ministerial Accountability : Lessons of the Scott Report », Papers on Parliament, n° 29 (mars 1997), p. 10.

[20] Irlande, *Report of the Working Group on the Accountability . . .*, par. 23.

[21] Voir Bruce Ackerman, « The New Separation of Powers », 113 *Harvard Law Review* (2000), 633-729. Voir aussi Oonagh Gay et Barry K. Winetrobe, *Officers of Parliament — Transforming the Role*, Londres, The Constitution Unit, avril 2003, et Haig Patapan, "Educating Devils": Theoretical Reflections on Ethics and Governance », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 30.

[22] Richard Mulgan et John Uhr, « Accountability and Governance », *Discussion Paper No. 71*, Public Policy Program, ANU, Canberra (septembre 2000), p. 8.
http://www.anu.edu.au/pubpol/ht_docs/discussp.html. Sir Anthony Mason, « Future Direction in Australian Law », *Monash Law Review* (1987), cité dans Mulgan et Uhr, « Accountability and Governance », 9.

[23] Ce thème est développé plus en détail dans Peter Barberis, « The New Public Management and A New Accountability », *Public Administration*, 76 (automne 1998), p. 451-470.

[24] Voir Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

[25] John Uhr, « Ministerial Responsibility in Australia: 2005 » (2005 Constitutional Law Conference, UNSW, Sydney, 18 février 2005), p. 5. http://www.gtcentre.unsw.edu.au/John Uhr.Paper.doc.

[26] Barberis, « The New Public Management and a New Accountability », 462. Les renvois sont à R. Hazell, « Making the Civil Service More Accountable », dans A. Barnett, C. Ellis et P. Hirst (sous la dir. de), *Debating the Constitution: New Perspectives on Constitution Reform*, Cambridge, Polity, 1993, 115-118, et A. Lester, « A Bill of Rights for Great Britain », dans Barnett, Ellis et Hirst (sous la dir. de), *Debating the Constitution*, 39-43. Voir aussi Vernon Bogdanor, « Ministerial Accountability », dans *Parliamentary Affairs*, 50, n° 1 (janvier 1997), p. 71-83 à p. 79f.

[91] Thomas S. Axworthy, « Addressing the Accountability Deficit: Why Paul Martin's Minority Government Must Pay More Attention to the Three A's », www.queensu.ca/esd/AccountabilityDeficit-IRPP.pdf.

[92] *Angus c. Canada (1990)*, 72 DLR (4e), 684 (FCA), cité dans Gregory Tardi, *The Legal Framework of Government: A Canadian Guide*, Aurora, Canada Law Book, 1992, p. 83.

[93] Bureau du Conseil privé du Canada, *Guide du sous-ministre* (2003), p. 1-2.

[94] *Guide du sous-ministre*, 2, et C.E.S. Franks, « Ministerial and Deputy Ministerial Responsibility and Accountability in Canada » (mémoire au Comité des comptes publics, 17 janvier 2005), p. 15.

[95] *Guide du sous-ministre*, 8.

[96] Franks, « Ministerial and Deputy Ministerial Responsibility and Accountability in Canada », p. 23.

[97] Bureau du Conseil privé du Canada, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, 2003.

[98] Bureau du Conseil privé du Canada, *La responsabilité constitutionnelle*, 1993. Les citations dans ce paragraphe sont tirées, p. 3-7.

[99] *Gouverner de façon responsable*, iv, p. 5-6 et 15.

[100] *La responsabilité constitutionnelle*, p. 37.

[101] *Ibid.*, p. 62.

[102] Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, 2003, p. 26. publiservice.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/gdm-gsm/gdm-gsm_e.pdf_. Les autres citations dans ce paragraphe sont tirées des pages 26 et 27 de ce document.

[103] Australie, Parliament of Australia, Senate, *First Report, Senate Pay Television Committee* (septembre 1993). www.aph.gov.au/Senate/committee/history/paytv_ctte/paytv1/.

[104] Sir Richard Scott, « Ministerial Accountability », *Public Law* (1996), p. 426.

[105] Adam Tomkins, « In Defence of the Political Constitution », *Oxford Journal of Legal Studies*, 22, nº 1, 2002, p. 168.

[106] Barry K. Winetrobe, Home Affairs Section, *The Accountability Debate: Ministerial Responsibility*, document de recherche 97/6, 28 janvier 1997, 31. Le conférencier était Roger Freeman dans un discours au Civil Service College, juillet 1996.

[107] Diana Woodhouse, « The Role of Ministerial Responsibility in Motivating Ministers to Morality », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, 37. La citation interne est de G. Marshall, *Constitutional Conventions*, Oxford, Clarendon Press, 1986, 12.

[108] Voir plus haut, p. 7.

[109] Judith Shklar, *The Faces of Injustice*, New Haven, Yale University Press, 1990, 63-64, citée dans Robert Gregory, « Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek », *Public Administration*, 76, nº 3 (automne 1998), 532.

[110] Robert Gregory, « Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek », p. 533, 519 et 531.

[111] Richard Mulgan et John Uhr, « Accountability and Governance », *Discussion Paper No. 71*, Public Policy Program, ANU, Canberra (septembre 2000). http://www.anu.edu.au/pubpol/ht_docs/discussp.htm1.

[112] Australie, Prime Minister, *A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, Canberra, décembre 1998. http://www.pmo/gov.au/guidelines/docs/ministerial_responsibility.rtf.
Dans une étude des « Codes ministériels, des règles du Cabinet et du pouvoir des Premiers ministres », Patrick Weller fait référence à ce document comme un *Guide to Ministerial Conduct*, dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 52.

[13] David Butler, « Ministerial Accountability : Lessons of the Scott Report », p. 2.

[14] Cité dans *ibid.*, p. 10.

[15] L'allusion est à « la fuite de deux documents au sujet de la compagnie Westland Helicopter, qui [dans les années 80] faisait l'objet de discussions au Cabinet, et au désaccord sur le choix de deux « projets de sauvetage », l'un européen, l'autre américain. Les circonstances de la fuite suggéraient que des fonctionnaires étaient impliqués, peut-être sur les instructions de ministres ». *The BSE Inquiry : The Report (The Inquiry into BSE and variant CJD in the United Kingdom)*, vol. 15 : *Government and Public Administration*, p. 8, Standards and Accountability, « The Constitutional Role of the Civil Service ». www.bseinquiry.gov.uk/report/volume15/chapteg2.htm. Sur la Note de service Armstrong (« How to be a Civil Servant »), voir http://www.civilservant.org.uk/armstrong.shtml.

[16] *The BSE Inquiry: The Report . . .*, vol. 15: *Government and Public Administration*, 8.32.

[17] Le Code de la fonction publique peut être consulté à http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service_code.asp.
Le Code ministériel et son annexe, « The Seven Principles of Public Life », est disponible à http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministres/ministreial_code/.

[18] Pour un examen rigoureux du sujet, voir Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997. Voir aussi Onora O'Neill, *A Question of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

[19] Rt. Hon. Lord Nolan, « Motivating Ministers to Morality », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 17.

[20] Vernon Bogdanor, « Ministerial Accountability », *Parliamentary Affairs*, 50, n° 1 (janvier 1997), p. 82.

[21] Simon Doyle, « Martin, Chief of Staff Face Ethics Investigation », *Star-Phoenix*, Saskatoon, 24 juin 2005, A11.

[22] Jack Aubry, « Sgro in Conflict of Interest, Ethics Commissioner Finds », *Star-Phoenix*, Saskatoon, 22 juin 2005, C4.

[23] Australie, Prime Minister, *A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, 13-14. Mais voir le dissentiment qui suit : « Lorsqu'un ministre prétend ne pouvoir répondre à une question parce qu'il n'était pas impliqué personnellement, mais que le ministre était impliqué, le Parlement devrait avoir le droit d'interroger le conseiller ». Sinon, non seulement le conseiller et le ministre échappent-ils à la responsabilité, mais les fonctionnaires sont « placés en première ligne » et au lieu que les ministres répondent des actes des fonctionnaires et conseillers, les fonctionnaires défendent les ministres et leur personnel ». Michael Keating, « Ministerial Advisers and the Search for Accountability », dans *Australian Institute of Administrative Law Forum*, n° 34, cité dans Australia National University Political Science Program, « Changing Patterns of Accountability in Westminster Systems: A UK Perspective » (21 avril 2005), 6-7. Aussi, voir Anne Tiernan, « Problem or Solution? The Role of Ministerial Staff », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington Vt., Ashgate/Dartmouth, 2001, 90-103, qui note que dans l'affaire Travel Rorts . . . « un ministre a compté sur son personnel immédiat pour lui donner des conseils administratifs et politiques, brouillant la démarcation conventionnelle des rôles des conseillers et fonctionnaires », p. 101.

[24] S.E. Finer, « The Individual Responsibility of Ministers », *Public Administration*, 34 (hiver 1956), p. 394.

[25] G. Calvin Mackenzie, *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?*, Washington, The Brookings Institution, 2002, p. 31.

[26] Brian Thompson, « Whitehall's Cultural Revolution », [1995] 1 *Web Journal of Current Legal Issues*. Webjcli.ncl.ac.uk/articles1/thomps1.rtf.

[27] Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Modernizing Government Accountability : A Framework for Reform*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005, p. 10.

Bibliographie

Aucoin, Peter et Mark D. Jarvis, *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005, p. 111.

Aucoin, Peter, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale, *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change*, Ottawa, Centre de gestion du Canada, 2004, p. 98.

Aucoin, Peter, « Accountability: The Key To Restoring Public Confidence in Government », The Timlin Lecture, University of Saskatchewan (6 novembre 1997).

Aucoin, Peter, *Auditing for Accountability : The Role of the Auditor General*, Institute on Governance, 5 février 1998, 25 p. http://www.iog.ca/view_publication_section.asp?area=2&sideNav=30#pub_48.

Aucoin, Peter, « "Independent Foundations, Public Money and Public Accountability" Whither Ministerial Responsibility as Democratic Governance », *Administration publique du Canada*, 46, n° 1 (printemps 2003), p. 1-25.

Australie, Department of the Prime Minister and Cabinet, *A Guide On Key Elements of Ministerial Responsibility* (décembre 1998).
http://www.pmc.gov.au/guidelines/docs/ministerial_responsibility.rtf.

Australie, Parliament, *A Bibliography : Parliament and Executive: Ministerial Responsibility* (2004).
http://www.indiana.edu/~libresd/bib/Australie_Parlement/Parlement_and_the_Executive/Ministreial_Responsabilité/

Australie, Parliament of Australia, Senate, *First Report, Senate Pay Television Committee* (septembre 1993).
www.aph.gov.au/Senat/committee/history/payts_ctte/payts1/.

Australie, Prime Minister, *A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, Canberra, décembre 1998, p. 27.

Australian National University Political Science Program, « Changing Patterns of Accountability in Westminster Systems: a UK Perspective », 21 avril 2005.
polsc.ana.edu.au/Canberra%20paper%20amended1.pdf.

Axworthy, Thomas S., « Addressing the Accountability Deficit: Why Paul Martin's Minority Government Must Pay More Attention to the Three A's » (21 avril 2005). www.queensu.ca/csd/AccountabilityDeficitIRPP.pdf.

Barberis, P., « The New Public Management and a New Accountability », *Public Administration*, vol. 76, 1998, p. 451-470.

Bogdanor, Vernon, « Introduction », dans Vernon Bogdanor (sous la dir. de), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 1-28.

Bogdanor, Vernon, « Ministerial Accountability », *Parliamentary Affairs*, 50, n° 1 (janvier 1997), p. 71-83.

Bogdanor, Vernon, *Politics and the Constitution: Essays on British Government*, Dartmouth, Brookfield [Vt.], 1996, ch. 3 : « Ministers, Civil Servants and the Constitution ».

Butler, David, « Ministerial Accountability: Lessons of the Scott Report », *Papers on Parliament*, n° 29, Canberra, Department of the Senate, mars 1997. www.aph.gov.au/Senat/pubs/pops/pop29/c01.pdf.

Canada, Chambre des communes, *Gouvernance dans la fonction publique du Canada : responsabilité ministérielle et sous-ministérielle*, Rapport du Comité permanent des comptes publics, mai 2005.

Canada, Bureau du Conseil privé, « *Éthique, responsabilité, imputabilité : Plan d'action pour la réforme démocratique* », février 2004.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, 2003.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre* (2003). Publiservie.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/gdm-gsm/gdm-gsm_e.pdf.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, (révisé en 2004). www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=Publications&doc=guidemin/guidemin_e.htm.

Canada, Bureau du Conseil privé, « Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires » (décembre 1990). http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=pco-notes/cover_e.htm.

Canada, Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, 1993.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, « La reddition des comptes dans le secteur public : vers une modernisation » (2002). www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/oag+oagtbs02_e.aspbs02_e.asp.

Finer, S.E., « The Individual Responsibility of Ministers », *Public Administration* (hiver 1956), p. 377-396.

Franks, C.E.S., « Accountability to Parliament for Financial Matters in the British System » (inédit, 8 décembre 2004), p. 23.

Franks, C.E.S., « A Clarion Call for Clarified Boundaries between Politicians and Public Servants », critique de Donald Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament* (2003), *Policy Options*, (décembre-janvier 2004), p. 108-110.

Franks, C.E.S., « Ministerial and Deputy Ministerial Responsibility and Accountability in Canada » (Mémoire au Comité permanent des comptes publics, 17 janvier 2005), p. 41.

Franks, C.E.S., « The New Code of Ethics for Parliamentarians » (article préparé pour présentation

à la réunion annuelle de la Western Social Science Association, Albuquerque, avril 2005), p. 23.

Franks, C.E.S., « Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers », *Administration publique du Canada*, 40, n° 4 (hiver 1997), p. 626-652.

Franks, C.E.S., « Responsibility, Accountability, and the Sponsorship Affair » (mémoire au Comité permanent des comptes publics, 4 mai 2004), p. 8.

Gregory, Robert, « Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence : Tragedy at Cave Creek », *Public Administration*, 76, n° 3 (automne 1998), p. 519-538.

Hartle, Douglas G., « Financial Management and Accountability (The Lambert Report): A Review », *Canadian Public Policy* 5, n° 3 (été 1979), p. 366-382.

Heard, Andrew, *Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics*, Toronto, Oxford University Press, 1991.

Hodgetts, J.E., *Pioneer Public Service: An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1955.

Irlande, Department of Finance, Report of the Working Group on the Accountability of Secretaries General and Accounting Officers (juillet 2002), p. 89. http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?

Johnson, A.W., *What Is Public Management? An Autobiographical View*, Ottawa, Centre canadien de gestion, document de recherche n° 8, 1993, réimprimé en 1994, p. 54.

Kernaghan, Kenneth, « Canada : Ministerial Responsibility Reexamined », *Canadian Public Policy*, 5, n° 3 (été 1979), p. 383-396.

Franks, C.E.S., « Responsabilité ministérielle : Interprétations, répercussions et accès à l'information », Rapport 4 Groupe d'étude sur l'accès à l'information (août 2001). http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-ministreial-e.htm.

Laver Michael et Kenneth A. Shepsle, « Government Accountability in Parliamentary Democracy », dans Adam Przeworski, Susan C. Stokes et Bernard Marin (sous la dir. de), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 279-296.

Lewis, Norman et Diane Longley, « Ministerial Responsibility : The Next Steps », *Public Law*, automne (3) (1996), p. 490-507.

Mulgan, Richard et John Uhr, « Accountability and Governance », *Discussion Paper n° 71* (Public Policy Program), ANU, Canberra, (septembre 2000).http://www.anu.edu.au/pubpol/ht_docs/discussp.html.

McCandless, Henry E., *A Citizen's Guide to Public Accountability : Changing the Relationship Between Citizens and Authorities*, Victoria, Trafford, 2002.

Mackenzie, G. Calvin, *Scandal Proof : Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Washington, The Brookings Institution, 2002.

Nolan, Rt. Hon. Lord, « Motivating Ministers to Morality », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 11-20.

Osbaldeston, Gordon, F., *Keeping Deputy Ministers Accountable*, Toronto et Montréal, McGraw-Hill Ryerson, 1989.

Patapan, Haig, « "Educating Devils": Theoretical Reflections on Ethics and Government », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 21-33.

Forum des politiques publiques, « Ministerial Accountability : Suggestions for Reform » (rapport d'une série de tables rondes d'experts, Forum des politiques publiques, juin 2004), p. 5. www.ppforum.com/ow/Ministerial_accountability.pdf.

Savoie, Donald J., « Parliament Hill, from the Top Down, Leaves MPs at the Bottom », *Policy Options* (décembre 2003-janvier 2004), p. 101-107.

Scott, Sir Richard., « Ministerial Accountability », *Public Law* (1996), p. 410-426.

Smith, David E., « The Federal Cabinet in Canadian Politics », dans Michael S. Whittington et Glen Williams (sous la dir. de), *Canadian Politics in the 1980s*, 2e éd., Toronto, Methuen, 1984, p. 351-370.

Smith, David E., *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

Sutherland, Sharon, « Does Westminster Government Have a Future?: Political Parties, Public Engagement, and Westminster Government in Canada » (communication à la table ronde sur l'engagement civique de l'Institut de la gouvernance, 11 juin 1996).

Sutherland, Sharon, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, 24, nº 1 (mars 1991), p. 91-111.

Sutherland, Sharon, « The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability to Parliamentary Institutions », *Administration publique du Canada*, 34, nº 4 (hiver 1991), p. 573-603.

Tait, John C. (prés.), *A Strong Foundation : Report of the Task Force on Civil Service Values & Ethics*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1996, réimprimé en 2000, p. 77.

Tardi, Gregory, *The Legal Framework of Government: A Canadian Guide*, Aurora, Canada Law Book Inc., 1992.

Thompson, Brian, « Whitehall's Cultural Revolution », *Web Journal of Current Legal Issues*. Webjcli.ncl.ac.uk/articles1/thomps1.rtf.

Tiernan, Anne, « Problem or Solution?: The Role of Ministerial Staff », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 90-103.

Tomkins, Adam, « In Defence of the Political Constitution », *Oxford Journal of Legal Studies*, 22, nº 1 (2002), p. 157-175.

Uhr, John, *Deliberative Democracy in Australia : The Changing Place of Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Uhr, John, « Ministerial Responsibility in Australia : 2005 » (communication à la Conference 2005 sur le droit constitutionnel, UNSW Sydney, 18 février 2005), p. 16. http://www.gtcentre.unsw.edu.au/John-Uhr.Paper.doc.

Uhr, John, « Parliament and the Executive », *Adelaide Law Review*, 25, n° 1 (2004), p. 51-65.

Royaume-Uni, *The BSE Inquiry: The Report (The Inquiry into BSE and variant CJD in the United Kingdom*, (vol. 15 : Government and Public Administration, 8: Standards and Accountability-Ministerial accountability, 2000). www.bseinquiry.gov.uk/report/.

Royaume-Uni, Cabinet Office: The Propriety and Ethics Team, The Civil Service Code. http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_et_ethics/civil_service/civilservice_code.asp.

Royaume-Uni, Cabinet Office, The Propriety and Ethics Team, The Ministerial Code. http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministres/ministreial_code/page2.asp.

Royaume-Uni, Home Affairs Section, *The Accountability Debate: Ministerial Responsibility* (Barry K. Winetrobe, auteur), document de recherche 97/6, 28 janvier 1997, p. 88.

Royaume-Uni, Head of the Home Civil Service, « How To Be a Civil Servant », « The Armstrong Memorandum . . . latest text . . . as amended on 17 July 1996 ». http://www.civilservant.org.uk/armstrong.shtml.

Royaume-Uni, House of Commons, *Seventh Report From the Treasury and Civil Service Committee (Session 1985-86)* : « Civil Servants and Ministres : Duties and Responsibilities », 2 vol., Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1986.

Weller, Patrick, « Ministerial Codes, Cabinet Rules and the Power of Prime Ministers », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 49-60.

Woodhouse, Diana, « Ministerial Responsibility », dans Vernon Bogdanor (sous la dir. de), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 281-331.

Woodhouse, Diana, « The Role of Ministerial Responsibility in Motivating Ministers to Morality », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 37-48.

Woodhouse, Diana, « The Reconstruction of Constitutional Responsibility » (Newcastle Law School Working Papers, 2000/10). www.ncl.ac.uk/nuls/research/wpapers/woodhouse1.html.

Woodhouse, Diana, « UK Ministerial Responsibility in 2002: The Tale of Two Resignations », *Public Administration*, 82, n° 1 (2004), p. 1-19.

LE PERSONNEL MINISTÉRIEL : LES TRIBULATIONS DES ORPHELINS LÉGISLATIFS DU PARLEMENT

Liane E. Benoit

Remerciements

Cette étude repose en grande partie sur des informations recueillies au moyen d'entrevues réalisées auprès d'une vingtaine de fonctionnaires et ex-fonctionnaires, de lobbyistes et d'anciens employés exonérés. Je leur adresse mes remerciements les plus sincères pour le temps qu'ils ont bien voulu m'accorder et pour la franchise avec laquelle ils ont bien voulu me faire bénéficier du fruit de leur expérience.

Je tiens aussi à souligner l'aide généreuse que m'a accordée Cathi Corbett, bibliothécaire en chef de l'École de la fonction publique du Canada; mes recherches et investigations auraient été beaucoup plus difficiles sans elle.

Finalement, j'adresse mes remerciements les plus sincères à C.E.S Franks, professeur émérite de la faculté d'études politiques de l'Université Queen's, pour les conseils et l'appui qu'il m'a offerts durant cette étude, et pour avoir toujours gardé la conviction que je la finirais bien un jour.

1 Par où commencer?

1.1

Introduction

Parmi les nombreux pas dont l'écho se fait entendre dans les coulisses du pouvoir, à Ottawa, ceux qui martèlent le sol le plus fort mais retiennent le moins l'attention sont souvent ceux d'un groupe d'élite d'agents politiques jeunes, ambitieux et loyaux recrutés pour appuyer et conseiller les ministres, désignés collectivement par l'expression « personnel exonéré »[1]. Des enquêtes récentes du Comité des comptes publics et de la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires (« l'Enquête sur les commandites ») permettent de penser qu'ils exercent souvent une influence considérable sur l'élaboration et, dans certains cas, la mise en œuvre des politiques du gouvernement. De plus, l'histoire et certains événements récents montrent que le pouvoir dont ils disposent peut prêter aux abus. Bien qu'ils ne soient pas élus, qu'ils n'aient souvent reçu aucune éducation sur la théorie et le fonctionnement de la machine gouvernementale et qu'ils ne possèdent généralement aucune qualification professionnelle reliée à leur ministère, leurs relations politiques avec le parti au pouvoir et avec leur ministre les placent dans une position idéale à la confluence de la bureaucratie et de la politique pour influencer l'élaboration des politiques publiques.

1.2

Portée de l'étude

Cette étude est consacrée au rôle actuel du personnel ministériel exonéré, ainsi qu'à ses relations avec la bureaucratie, les ministres et

les parties prenantes externes. J'examinerai les systèmes de contrepoids formels ou informels, s'il en existe, qui assurent que ce personnel s'acquitte de ses fonctions de manière appropriée et éthique, conformément aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et du Bureau du Conseil privé (BCP) ainsi qu'aux autres codes et textes de lois pertinents. Je me pencherai également sur divers « scandales » récents et passés, comme les affaires Rivard et Al Mashat et, plus récemment, les affaires impliquant Judy Sgro et Tim Murphy, qui sont emblématiques des mésaventures des agents politiques et de l'incidence que peuvent avoir leur action, leur inaction ou leurs fautes sur les carrières politiques au Canada.

L'une des questions les plus pertinentes pour la Commission d'enquête est la carrière de Pierre Tremblay, chef de cabinet du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada (TPSGC) Alfonso Gagliano, et de son adjointe spéciale, Isabelle Roy. Leur nomination directe à TPSGC pour administrer le Programme de commandites dans lequel tous deux avaient joué un rôle politique direct soulève des questions concernant le risque d'abus inhérent à la règle de l'exonération qui permet au personnel politique d'avoir un accès prioritaire à l'emploi dans la fonction publique fédérale après trois années de service politique. Pourquoi les personnes chargées d'assurer l'intégrité de ce système n'ont-elles pas empêché ces nominations qui, si elles étaient conformes aux règles établies, ne respectaient manifestement pas l'obligation d'éviter l'apparence de conflit d'intérêts? Ces événements ont fait resurgir le vieux débat sur la légitimité de cette « exonération » qui permet d'entrer dans la fonction publique sans concours. Cette pratique contribue-t-elle ou non à politiser la bureaucratie? L'étude de Denis Saint-Martin, « L'Affaire Groupaction : un cas de politisation de la Fonction publique fédérale? », contient certaines observations à ce sujet et j'examinerai sa thèse en fonction de l'opinion exprimée par d'autres observateurs politiques.

Comme l'examen du rôle du personnel exonéré soulève un large éventail de questions, un filtrage s'impose pour choisir les aspects à examiner. Par conséquent, cette étude ne donnera qu'un aperçu général de la problématique sans aller nécessairement dans le détail de tous les sujets envisageables. J'ai stratégiquement évité d'aborder deux questions précises, chacune méritant d'être analysée en profondeur : le rôle du personnel exonéré du Cabinet du Premier ministre (qu'il faut différencier des autres cabinets ministériels), et chacune des fonctions particulières d'un cabinet ministériel — cette question appelant une étude particulière car elle est généralement négligée dans les études spécialisées, à l'exception de quelques rapports utiles mais datés sur le rôle des adjoints exécutifs et chefs de cabinet. J'espère en contrepartie offrir une analyse adéquate et constructive des questions d'intérêt plus universel et plus pressant que suggère le titre de mon étude.

1.3
L'héritage du rapport Dorion

Le premier examen exhaustif du rôle du personnel ministériel trouve sa source, comme mon étude, dans la plus riche de toutes les sources d'inspiration universitaires, le scandale politique. Le 24 novembre 1964, Frédéric Dorion, juge en chef de la Cour supérieure du Québec, est nommé pour mener une enquête publique spéciale sur des allégations formulées à la Chambre des communes au sujet d'actes répréhensibles du personnel ministériel du gouvernement Pearson. Ce qui deviendra « l'affaire Rivard » concerne l'allégation que les chefs de cabinet des ministres de l'Immigration et de la Justice ont eu recours à des pots-de-vin et à de l'intimidation pour tenter de bloquer l'extradition aux États-Unis d'un prétendu trafiquant d'héroïne, Lucien Rivard, que l'on dit avoir des liens étroits avec l'aile québécoise du Parti libéral[7].

Les points communs entre les retombées politiques de ce scandale historique et les événements actuels découlant de l'Enquête sur les

commandites ont été mis en lumière dans un article de l'historien Peter C. Newman au printemps 2005 :

> [Traduction]
>
> Dans le sombre hiver de 1964... Ottawa est secoué par une série d'allégations et de révélations de corruption en haut lieu présentant des similitudes étonnantes avec le scandale qui secoue actuellement le gouvernement Martin. Alors comme aujourd'hui, un . . . Premier ministre dirigeant un gouvernement minoritaire voit son parti être accusé de crimes et de délits lui enlevant tout droit moral de gouverner. Comme aujourd'hui, l'éthique à géométrie variable de son aile québécoise semble condamner le Parti libéral aux poubelles de l'histoire. Comme aujourd'hui, une enquête judiciaire est déclenchée pour laver le linge sale en public[4].

Ce que ne dit pas Newman, c'est qu'alors comme aujourd'hui, les activités du personnel exonéré ont peut-être joué un rôle crucial dans les événements et que cette possibilité a suscité des questions sur le rôle légitime de cette branche relativement secrète et puissante de la machine gouvernementale. Bien que l'Enquête sur les commandites n'ait pas encore publié ses conclusions, le rapport final du juge Dorion était un réquisitoire impitoyable contre la conduite du personnel exonéré en cause et les maîtres politiques qui l'avaient protégé, ce qui provoqua la démission du ministre de la Justice et, plus tard, la condamnation de son chef de cabinet.

2 Fondements théoriques et bref historique des orphelins législatifs

2.1 Les méditations du professeur Mallory : un premier point de vue

Dans le sillage des révélations de l'affaire Rivard, le professeur J.R. Mallory constate que l'une des nombreuses contributions du rapport

Dorion a été de « mettre en lumière certaines facettes du gouvernement qui ont jusqu'à présent échappé à l'attention des universitaires »[4]. Toutefois, en corrigeant cet oubli, et contrairement à ce que certains analystes ont loué comme étant le succès du système constitutionnel canadien à tracer « une ligne de séparation claire entre politicien et bureaucrate »[5], il conclut que l'on a intégré à la machine gouvernementale « une classe intermédiaire de personnes, dans le cabinet du ministre, dont les fonctions sont plus politiques que bureaucratiques, qui sont nommées plutôt qu'élues, et qui œuvrent dans un domaine dont la théorie constitutionnelle stricte ne reconnaît pas l'existence »[6]. Selon Mallory, la présence de ce nouveau groupe d'agents dans l'antre du ministre n'est pas conforme au modèle démocratique de Westminster.

> [Traduction]
>
> Il n'est manifestement pas souhaitable qu'un nombre considérable de personnes ne faisant pas partie de la fonction publique s'interpose entre le ministre et son ministère. Elles n'ont pas la formation de la fonction publique et ne sont pas tenues à ses normes professionnelles : il se peut même que le caractère particulier de leur nomination signifie qu'elles échappent au contrôle de sécurité qui est l'un des éléments déplaisants de la plupart des candidatures à des postes de responsabilité dans la fonction publique. Ces personnes ne détiennent pas seulement un vaste pouvoir parce qu'elles contrôlent l'accès au ministre et peuvent s'exprimer en son nom, elles peuvent aussi exercer ce pouvoir avec une remarquable ineptie et d'une manière qui est manifestement fondée sur des motifs politiques[7].

À son avis, il y a « un danger inhérent à confier des postes d'influence et de pouvoir à de telles personnes sans formation professionnelle, n'ayant pas les aspirations de carrière de la fonction publique et n'étant pas assujetties à ses normes professionnelles »[8]. Or, dit-il, les fonctions des

membres des cabinets ministériels devraient se limiter strictement à rédiger des discours pour le ministre, à préparer et distribuer des communiqués de presse et « à des questions aussi banales que polir l'image publique du ministre en cultivant la bonne volonté de la Tribune de la presse »[9]. Il convient certes qu'il doit y avoir un cerbère pour « jouer le rôle de tampon entre le ministre débordé et ses électeurs et partisans politiques »[10] mais, à part cela, tout autre rôle joué par le personnel ministériel, notamment en matière d'élaboration de politiques ou de programmes, constitue une ingérence inadmissible dans le champ d'action réservé de la fonction publique.

2.2
Souvenirs de l'ère Pearson

La préoccupation de Mallory au sujet de l'influence nouvelle et incontrôlée des conseillers des ministres dans les années 60 est confirmée par les souvenirs d'employés de cabinets ministériels de l'époque. Dans une entrevue récente, Harold (Sonny) Gordon[11], qui fut chef de cabinet de Maurice Sauvé, ministre des Forêts et du Développement rural de l'époque, confirme bon nombre des observations de Mallory sur l'évolution du rôle des employés ministériels et affirme que c'est sous ce gouvernement Pearson que le cabinet politique contemporain a commencé à prendre forme. Les antécédents de Gordon n'étaient pas très différents de ceux des personnes que l'on trouve aujourd'hui sur la Colline du Parlement. Il avait été engagé de manière informelle sur le conseil d'un ami, Peter White, qui quittait ce poste à l'époque. Il n'a aucun souvenir d'avoir reçu une formation particulière ou des instructions écrites quelconques sur ce qu'il pouvait ou ne pouvait pas faire dans son nouveau poste. Jeune montréalais bardé d'un tout nouveau diplôme en droit, il n'avait quasiment aucune connaissance concrète de l'industrie forestière ou du développement rural. Néanmoins, à l'âge de 27 ans, il estimait « avoir ostensiblement le pouvoir de représenter le ministre » et de parler en son nom aux fonctionnaires

qu'il rencontrait régulièrement. Au sujet de la remarque de Mallory concernant le contrôle de sécurité laxiste du personnel politique de l'époque, il se souvient qu'il était en poste depuis déjà six à huit semaines, en ayant eu accès à tous les documents les plus confidentiels et politiquement délicats de l'époque, avant que l'on effectue son contrôle de sécurité.

À titre de chef de cabinet, Gordon exerça une multitude de fonctions différentes comprenant aussi bien la rédaction de discours que la représentation du cabinet du ministre au sein de comités ministériels, l'organisation des déplacements du ministre, l'accompagnement du ministre pendant ces déplacements, la gestion des relations avec la presse et, évidemment, « glisser au besoin un mot » en faveur d'électeurs aux personnes appropriées. À son avis, il « savait ce que voulait le ministre » et s'assurait que le nécessaire était fait. Sa relation avec Maurice Sauvé était tout à fait informelle; il le rencontrait à huit heures du matin trois ou quatre fois par semaine pour le tenir au courant de ce qui se passait au sein de son ministère, de sa circonscription ou des couloirs du Parlement, et pour recevoir ses instructions. Il dit que le personnel exonéré était une sorte de « petit club » dont les membres se réunissaient une fois par semaine, sortaient ensemble et, généralement, coopéraient pour assurer le bon fonctionnement de la machine politique. « Certains étaient dignes de confiance, d'autres non. »

Ce gouvernement Pearson vit émerger, sans doute pour la première fois au Canada, une nouvelle force politique de plein droit, les chefs de cabinets ministériels, jeunes hommes passionnés et férocement partisans, nourris de l'esprit rebelle de l'époque, soucieux de promouvoir les politiques sociales les plus progressistes et, dans certains cas, comme allait le démontrer l'affaire Rivard, prêts à tout pour assurer le succès électoral du Parti libéral. Cette époque, se souvient Gordon, était « enthousiasmante » et beaucoup de ses collègues, comme Bill Leigh, Bill Neville et Duncan Edwards, deviendraient eux-

mêmes plus tard des personnalités politiques de premier plan. Il n'était pas rare qu'un employé politique soit chargé de piloter l'une ou l'autre des nombreuses initiatives controversées et novatrices du gouvernement, par exemple des programmes aussi mémorables que l'unification des Forces armées et la création de la Compagnie des jeunes Canadiens. Beaucoup de ces jeunes agents politiques allaient devenir tellement présents sur la scène d'Ottawa qu'ils allaient finir par faire eux-mêmes des annonces à la presse et participer à des points de presse à la place de leur ministre respectif. Jerry Yanover, autre agent politique des années 60 qui, chose exceptionnelle, travaille encore aujourd'hui dans des cabinets de ministres libéraux, se souvient de la place éminente qu'occupaient les chefs de cabinets ministériels du gouvernement Pearson. « Les adjoints politiques de Pearson étaient devenus des personnages politiques de plein droit, dit-il, des célébrités, et bon nombre de politiciens et de fonctionnaires voulaient les brider »[17].

2.3
Une rupture avec le passé

Le profil éminent typique de ce groupe d'employés exonérés de l'ère Pearson constituait à bien des égards une rupture par rapport au rôle traditionnel des employés de cabinets ministériels antérieurs. Mitchell Sharp, ancien haut fonctionnaire et ministre de premier plan de plusieurs gouvernements libéraux successifs, se souvient que les cabinets ministériels avaient fort peu de personnel lorsqu'il était bureaucrate, dans les années 40 et 50.

> [Traduction]
>
> Ilsley[18] se contentait d'une secrétaire, d'une secrétaire adjointe et d'un messager; Abbott[19] avait un adjoint exécutif, du personnel de secrétariat et un messager; Howe avait un adjoint exécutif, deux ou trois secrétaires et un messager. Même les premiers ministres King et Saint-Laurent n'avaient qu'une poignée de personnes dans

> leur cabinet, pratiquement tous (comme Pickersgill, qui fut au service des deux) ayant à l'origine été sélectionnés par la Commission de la fonction publique pour être fonctionnaires. À l'époque, il n'y avait pas de bureaux de circonscription ni de personnel de circonscription payé par le gouvernement[15].

Sharp ne se souvient pas que des employés exonérés aient joué un rôle quelconque dans la relation ministre-mandarin à l'époque où il était sous-ministre, dans les années 40 : « Les ministres que j'ai servis traitaient directement avec leurs sous-ministres et avec les autres fonctionnaires. Les agents ministériels nommés pour des raisons politiques n'intervenaient pas entre Ilsley, Abbott, Howe, Churchill ou moi-même dans le processus de décision »[16]. Le professeur J.P. Mallory a également souligné cette rupture par rapport au rôle traditionnel et essentiellement secondaire des premiers agents ministériels, et a à peine dissimulé son mépris au sujet de l'émergence d'un personnel exonéré plus actif sur le plan de la politique politicienne et des politiques publiques :

> [Traduction]
>
> ... durant la dernière décennie, le cabinet privé du ministre a tellement grossi qu'il est maintenant méconnaissable. Le titre ancien et honorable de « secrétaire privé » qui ne projette apparemment plus l'image souhaitée a été remplacé par celui de « chef de cabinet ». Le trésor public finance maintenant un appareil ministériel comprenant des adjoints spéciaux et des adjoints administratifs dont les diverses fonctions comprennent la rédaction de discours, l'amélioration des contacts du ministre avec la Tribune de la presse, le maintien du ministre dans l'œil du public et la prestation de réponses adéquates aux importuns politiques. Les ministres ont même ouvert des bureaux dans leur circonscription avec cette nouvelle sorte de fonctionnaires[17].

2.4
L'émergence du nouveau cabinet ministériel

L'opinion de Mallory selon qui l'intervention croissante du personnel ministériel dans la machine gouvernementale reflétait une démission du gouvernement démocratique n'était pas partagée par tout le monde, notamment par Paul Tellier, qui avait été employé exonéré dans les années 60 et deviendrait plus tard greffier du Conseil privé. Selon lui, loin d'être une incursion dans le champ d'action réservé de la fonction publique, l'intervention du personnel politique représentait un rôle important et nécessaire qu'il fallait continuer de renforcer plutôt que de restreindre comme le souhaitait Mallory. À son avis, le rôle du personnel ministériel dans l'élaboration des politiques devrait évoluer dans le même sens que le modèle américain, en permettant au ministre de recevoir l'aide de collaborateurs loyaux qu'ils ont personnellement choisis en dehors de la fonction publique et qui leur sont exclusivement dévoués. Ces adjoints assumeraient une partie de la charge de travail toujours croissante du ministre et lui donneraient sur les politiques publiques des avis indépendants de ceux de la bureaucratie. Pour obtenir les meilleurs résultats, dit-il, les ministres devraient les choisir parmi les membres les meilleurs et les plus brillants des universités, des laboratoires de recherche, du secteur privé et des médias, en les choisissant en fonction de leur connaissance technique des domaines de responsabilité de leur ministère plutôt que de leur allégeance politique[17]. Évoquant un dicton de cette époque, il soutient que ces postes de conseillers ne devraient être confiés à personne de plus de 40 ans. Tellier, qui avait lui-même moins de 30 ans à l'époque, précise que : « Ce plafond de quarante ans pourra sembler arbitraire à certains mais la nature humaine étant ce qu'elle est, il semble plus difficile à la plupart des gens, après cet âge, de ramer à contre-courant et de remettre systématiquement en question l'ordre établi »[18]. La dynamique créée par ces deux groupes de participants à l'élaboration des politiques publiques, jeunes et innovateurs d'un côté, chevronnés et

bureaucratiques de l'autre, permettrait aux ministres d'obtenir un éventail d'options plus riche que celui émanant d'une bureaucratie de plus en plus perçue comme une machine puissante défendant ses propres intérêts. Cela favoriserait la prise de décisions politiques meilleures et plus éclairées et, partant, une meilleure gouvernance.

L'analyse de cette période dans l'ouvrage de Donald Savoie intitulé *Breaking the Bargain* semble confirmer la remarque de Tellier sur la nécessité croissante pour les ministres de trouver un équilibre entre le pouvoir de la bureaucratie et l'obtention d'avis plus objectifs et plus indépendants. Savoie constate que « dans les années 70, bon nombre de politiciens, ainsi que leurs conseillers, soutenaient que les fonctionnaires contrôlaient le gouvernement et que leur déférence apparente envers les politiciens n'était qu'un faux-semblant »[70]. Selon lui, l'origine de cette évolution et l'atmosphère de méfiance qu'elle a engendrée résident dans l'expansion et la prolifération des champs d'action du gouvernement. « Comme l'élaboration des politiques publiques et la prise de décisions sont devenues des fonctions gouvernementales plus complexes, les maîtres politiques... sont devenus plus tributaires des avis d'experts et de fonctionnaires de carrière. En devenant plus tributaires des fonctionnaires, ils ont probablement commencé à se méfier de leur influence croissante. Au fond, certains politiciens ont commencé à considérer la fonction publique comme une sorte d'aristocratie implantée dans la démocratie »[71].

L'expérience des ministres britanniques constituait certainement une mise en garde au sujet de ce qui peut arriver quand un cabinet est soumis à une fonction publique dominante et égocentrique. La populaire série télévisée *Yes, Minister*, qu'un ancien sous-ministre a admis avoir utilisée pour former de futurs mandarins canadiens[72], illustre clairement le système qui peut s'instaurer quand les ministres dépendent complètement de la bureaucratie pour obtenir des avis sur les politiques publiques. Dans son ouvrage intitulé *Whitehall*, Peter Hennessy rappelle

ce qu'il estime être « la meilleure description »[33] de la situation britannique, celle de Lord Annan :

> [Traduction]
>
> Les mandarins sont les secrétaires permanents à la tête de chaque ministère. Les espions sont les jeunes fonctionnaires qui sont les secrétaires privés des ministres. Le secrétaire privé assiste à chaque réunion du ministre et prend des notes; il enregistre chacune de ses conversations téléphoniques; il surveille chacun de ses rendez-vous à Whitehall. Si un secrétaire d'État veut faire l'important, ou adopte une politique que les fonctionnaires jugent dangereuse, la sonnette d'alarme sonne et, en cas d'urgence, le plus haut fonctionnaire de tous, le secrétaire du Cabinet, intervient auprès du Premier ministre. Si un ministre fait entrer dans son ministère un conseiller politique qui ne suit pas la ligne établie, les mandarins lui coupent l'accès à l'information; en arrivant aux réunions, il découvre que ses rivaux possèdent des notes importantes qui, mystérieusement, ne lui sont jamais parvenues. Il donne ainsi l'impression d'être mal informé et perd toute crédibilité. Chaque mardi matin, avant que les mandarins se réunissent dans les bureaux du Cabinet (c'est en fait le mercredi matin), leurs espions les informent de ce qui se trame. Si vous essayez de convaincre un ministre dans son bureau, ce que vous dites aura fait le tour de la fonction publique dans les 48 heures; le seul moyen est de lui parler le soir, au dîner, quand son infirmier attitré de l'hôpital psychiatrique, son secrétaire privé, n'est plus là pour surveiller le patient[34].

Bien que le Canada n'ait jamais connu un niveau aussi spectaculaire de contrôle bureaucratique, on avait quand même le sentiment, dans les années 70 et 80, que, de plus en plus, le rôle des ministres était d'approuver automatiquement les projets de la bureaucratie. La taille et la complexité croissantes de l'administration publique durant cette période, conjuguée à la charge de travail croissante des ministres,

interdisait les relations intimes et collégiales qui avaient caractérisé la relation entre les politiques et les bureaucrates aux premiers jours du gouvernement au Canada, les ministres se sentant de plus en plus exclus et émasculés par la sophistication du processus d'élaboration des politiques publiques dans les étages inférieurs de leur ministère. Comme l'a révélé un ministre de l'époque Trudeau : « J'ai constaté qu'il était très difficile de communiquer et d'obtenir des avis quand j'en avais besoin. J'avais le sentiment que le rituel de la paperasserie — la chaîne de commandement — m'interdisait quasiment d'obtenir le genre d'informations dont j'avais besoin, quand j'en avais besoin, et je me sentais pratiquement impuissant »[75]. Il n'est pas étonnant que l'on ait vu apparaître un personnel exonéré plus dynamique, jeune et énergique, toujours présent et prêt à donner des réponses externes politiquement éclairées au ministre et à agir à sa place en cas de besoin. Confidents, conseillers et camarades d'armes des batailles politiques menées pour obtenir et garder le pouvoir, ces agents politiquement passionnés seraient là à côté du ministre, à la fin de la journée, après avoir partagé les frustrations quotidiennes, les pressions, les stratégies, les crises et les victoires qui sont le pain quotidien du Parlement, et il n'est pas étonnant non plus que les mandarins aient réagi à leur apparition avec une bonne dose de ressentiment et de suspicion.

Il n'est donc pas surprenant non plus que les couloirs officiels d'Ottawa aient commencé à résonner des grommellements de hauts fonctionnaires mécontents de voir cette nouvelle tranche de pouvoir s'insérer entre eux-mêmes et les ministres, et dépités que des tiers donnent leur avis sur les recommandations que les ministères soumettent à l'approbation des ministres. Beaucoup, comme Mallory, ont douté de l'aptitude du cabinet ministériel à donner des avis politiques valables aux ministres. Les recherches effectuées par Donald Savoie au milieu des années 80 ont semblé confirmer le sentiment de nombreux bureaucrates que la majorité de ces jeunes agents politiques n'avaient ni l'expérience, ni la formation, ni l'expertise nécessaires pour être à la hauteur des avis raisonnés, techniques et de haut niveau proposés par la bureaucratie :

[Traduction]

L'étude a révélé que deux adjoints ministériels détenaient deux diplômes universitaires, 11 en avaient un et sept n'en avaient aucun. Dix des 20 adjoints interrogés n'avaient aucune expérience professionnelle ou n'avaient travaillé que dans un autre cabinet de ministre. Si l'on estime que la formation universitaire et l'expérience professionnelle sont des critères importants pour évaluer la compétence des employés, comme le fait la fonction publique du Canada, on peut conclure que la compétence du personnel ministériel est insuffisante... Il est exceptionnel de voir quelqu'un accéder à un poste de rang intermédiaire en élaboration de politiques, en planification ou en recherche dans la fonction publique fédérale sans avoir un diplôme d'études supérieures. En outre, avant d'accéder à ces postes, les fonctionnaires doivent généralement accumuler plusieurs années d'expérience professionnelle... Même aux niveaux inférieurs des services d'élaboration des politiques et de recherche, les gens ne sont admissibles à un poste permanent que s'ils ont atteint un certain niveau d'études[76].

Quelle que soit la légitimité des préoccupations exprimées sur la jeunesse et la compétence des adjoints ministériels, la réaction négative de la fonction publique à cette incursion dans sa sphère d'influence traditionnelle était conforme à la théorie politique classique remontant à l'époque de Max Weber[77]. Tout comme il l'expliquait : « D'instinct, la bureaucratie résiste à toute tentative du Parlement d'acquérir du savoir en s'adressant à ses propres experts ou à des groupes d'intérêt. La bureaucratie souhaite naturellement un Parlement mal informé et, de ce fait, impuissant »[78].

Les conditions étaient ainsi réunies pour l'instauration de la dynamique qui s'est établie dans les relations entre la bureaucratie et le personnel exonéré sur diverses scènes d'Ottawa, c'est-à-dire un combat entre deux philosophies opposées avec, dans un camp, Mallory, le champion du

modèle de Westminster émasculé du cabinet ministériel et, dans l'autre, Tellier, partisan de l'approche où les ministres sont protégés par une phalange de jeunes agents politiques choisis individuellement et prêts à s'assurer que la machine gouvernementale marche au pas du tambour-major démocratiquement élu.

2.5
Brider les adjoints

Le premier round, selon Jerry Yanover, sera gagné par Michael Pitfield, greffier du Conseil privé du Premier ministre Trudeau. Considérant qu'un trop long séjour sur la Colline du Parlement est à l'origine de l'influence croissante du personnel politique, il recommande au Premier ministre que le gouvernement cesse délibérément d'augmenter les salaires du personnel exonéré — qui se situait à l'époque autour de 15 000 $ par an, soit en gros l'équivalent d'un directeur d'école secondaire — afin de dissuader ces jeunes adjoints de rester trop longtemps. Yanover se souvient qu'on lui a dit alors : « Venez, apprenez puis allez-vous-en, voici les portes que cela vous ouvrira plus tard »[79].

Hanté peut-être par l'affaire Rivard et se méfiant lui-même de la position dominante obtenue par certain agents ministériels de l'ère Pearson, le gouvernement Trudeau accepte cette proposition, alors même que les fonctions de plus en plus lourdes des ministres et la sophistication croissante du gouvernement et des médias dans les années 70 et 80 se conjuguent pour justifier une augmentation exponentielle du nombre d'employés exonérés des ministres. Le budget annuel de 78 000 $ consenti aux ministres en 1968 atteint 175 000 $ dix ans plus tard[80], répartis il est vrai entre 10 à 12 employés exonérés, souvent appuyés de plus par des fonctionnaires détachés auprès de cabinets ministériels. Paradoxalement, s'il est vrai que les bas salaires ont pu encourager certains agents ministériels à écourter leur séjour sur la Colline du Parlement, ils ont aussi fait en sorte que les ministres du cabinet Trudeau ne soient pas en mesure d'appliquer le modèle de Tellier

consistant à faire concurrence au secteur privé pour attirer les talents professionnels les meilleurs et les plus brillants afin de rehausser leur capacité interne d'analyse des politiques.

Des gens qualifiés sont venus sur la Colline du Parlement dans les années 70 et 80 mais, de manière générale, le personnel était composé de diplômés récents et éminemment partisans, soucieux de venir se frotter au monde de la *realpolitik* et légèrement enivrés par leur nouveau pouvoir. Comme aujourd'hui, ils ont joué un jeu comportant peu de règles établies mais avec des enjeux politiques élevés et quasiment aucun filet de sécurité. L'atmosphère de club dont parlait Sonny Gordon au sujet des années 60 était toujours très présente et était même rehaussée par l'arrivée de femmes dans ce cénacle de conseillers politiques — à la fin des années 70, environ la moitié étaient des femmes[11] — et par l'institution d'événements tels que les « merveilleux mercredis », rassemblements hebdomadaires fortement arrosés dont les ministres étaient hôtes à tour de rôle dans la Salle des chemins de fer, de la colline du Parlement. La Tribune de la presse, rue Wellington, était un autre abreuvoir pour les autres soirs de la semaine, et beaucoup d'adjoints ministériels traversaient la rue après 18 heures pour aller prendre quelques verres, poursuivre des discussions ou s'acoquiner avec les journalistes. Unis par leur grande loyauté et leur allégeance politique, ce monde était leur seule famille, emportés qu'ils étaient par leur bonne fortune, fascinés par le charisme de leur chef politique et, dans certains cas, enivrés autant par l'alcool que par le pouvoir[12].

2.6
Sur les sommets qui leur reviennent : une nouvelle vision du personnel exonéré

La victoire écrasante de Brian Mulroney en 1984 entraînera un changement profond dans la culture et le comportement du personnel politique. Si c'est la crainte des politiciens face au pouvoir de la bureaucratie qui avait fait pencher la balance en faveur de cabinets

ministériels plus puissants dans les années 70 et 80, les soupçons atteindront de nouveaux sommets avec l'arrivée d'un gouvernement Conservateur en 1984. Comme le dit un ancien adjoint spécial de l'ère Mulroney, le nouveau gouvernement craignait de se trouver « au poste mais pas au pouvoir ». Deux facteurs nourriront la méfiance croissante du nouveau gouvernement envers la fonction publique : d'abord, le fait que la bureaucratie n'avait travaillé pendant fort longtemps que pour un gouvernement Libéral et, ensuite, le fait que Brian Mulroney n'avait jamais pris place à une table de cabinet et risquait donc d'être plus vulnérable aux avis exprimés par ses conseillers bureaucratiques. Les principaux stratèges politiques du nouveau Premier ministre l'ont donc encouragé à conforter ses ministres au moyen d'un personnel politique puissant, composé de gens de haut niveau et capables de tenir tête aux mandarins « les yeux dans les yeux »[33]. Hugh Segal, ancien chef de cabinet de Mulroney, se souvient que « Mazankowski, Tom D'Aquino et d'autres décidèrent que renforcer le personnel politique était la meilleure manière de faire contrepoids à une fonction publique sclérosée »[34]. L'échelle salariale du personnel ministériel fut considérablement rehaussée et le titre d'adjoint exécutif, remplacé par celui de chef de cabinet pour signaler clairement à la bureaucratie qu'un vent nouveau soufflait dans les couloirs du pouvoir politique. Comme l'explique Donald Savoie, « la décision de Mulroney avait un objectif : contenir l'influence des bureaucrates sur l'élaboration des politiques. Le chef de cabinet avait rang de sous-ministre adjoint et, selon les communiqués de presse du gouvernement, il était un *officiel à l'américaine* »[35].

Dans l'étude de 1990 qu'elle a consacrée au rôle des chefs de cabinet, Loretta O'Connor décrit ainsi ce nouveau poste :

> [Traduction]
>
> Le chef de cabinet est d'abord et avant tout le principal conseiller politique du ministre. Il ou elle dirige aussi les opérations et contrôle le budget du cabinet ministériel. Le chef de cabinet doit faire

> preuve de leadership et assurer la cohérence des activités du cabinet ministériel, en apportant avec lui une solide connaissance de la prise de décisions au sein du gouvernement et du processus d'élaboration des politiques. L'une des principales fonctions du chef de cabinet est de s'assurer que les instructions ministérielles sont exécutées par le ministère. De cette manière, le chef de cabinet aide à accroître le contrôle ministériel et la reddition de comptes[16].

Si le ressentiment suscité par la présence et la domination croissantes du personnel ministériel avait été à l'origine des inquiétudes de la bureaucratie à l'ère Libérale, les changements apportés par le nouveau gouvernement Mulroney ne tarderont pas à faire monter l'appréhension de plusieurs crans. L'ex-sous-ministre Arthur Kroeger se souvient de l'insécurité provoquée par l'annonce de la nouvelle structure : « À l'arrivée de Mulroney, on a beaucoup craint dans la bureaucratie que le pouvoir accru du chef de cabinet ne supplante celui du sous-ministre »[17]. De fait, comme le raconte Donald Savoie, la fureur fut telle que le Premier ministre Mulroney dut résister aux pressions de ses conseillers pour qu'il s'engage encore plus dans la voie d'un cabinet ministériel à l'américaine. Il cite un ancien ministre de haut niveau de l'époque ayant admis que « ce genre d'idée cause tellement de colère chez les bureaucrates qu'il (Mulroney) ne pense pas pouvoir aller beaucoup plus loin. Dans bien des officines, nommer des chefs de cabinet était considéré comme un acte révolutionnaire — non de la haute trahison »[18].

Et qui étaient ces nouveaux agents engagés pour regarder les bureaucrates dans le blanc des yeux? Savoie se souvient que « l'équipe de transition avait dressé une liste de candidats potentiels parmi lesquels les ministres pourraient faire leur choix après leur nomination »[19]. Et bien que des efforts légitimes aient incontestablement été déployés pour attirer un groupe d'individus plus chevronnés et plus professionnels, notamment au moyen d'une augmentation de salaire considérable, la réalité montre que, pour reprendre les termes d'un ancien mandarin du BCP, « on

retrouvait des traces de l'ancien style chez Mulroney... des vieux chevaux de bataille électoraux allaient surgir dans le personnel ministériel, fraîchement débarqués des circonscriptions. Ils allaient jouer des rôles divers et avaient des antécédents très variables . . . »[40]

À son crédit, le nouveau régime fera des efforts sérieux pour mettre les adjoints ministériels sur la bonne voie. Un ancien sous-ministre se souvient que « Mulroney les réunit tous au Collège de la fonction publique, à Cornwall, pour leur faire écouter des ex-politiciens comme Dalton Camp et quelques sous-ministres de haut rang — pour une sorte de séminaire de trois jours, environ six semaines après l'élection. Il y avait un programme complet pour leur expliquer comment tout devait marcher en théorie »[41]. Cette initiation eut-elle l'effet souhaité? Pas selon cet observateur : « Le problème, c'est qu'ils étaient encore sous l'euphorie de la victoire et que les petits chéris n'écoutaient pas — personne n'écoutait. Ils rentrèrent à Ottawa et continuèrent à se comporter comme de jeunes chiens mordant tout ce qui passait à leur portée et pissant sur les tapis pour marquer leur territoire ».

Arthur Kroeger a probablement donné le meilleur résumé des conséquences du changement imposé par la création de ce nouveau poste élevé de chef de cabinet. Avec l'avantage du recul, il conclut que, finalement, « la vraie différence entre un adjoint exécutif de Trudeau et un chef de cabinet de Mulroney était d'environ 15 000 $ ».

2.7
Faire du neuf avec du vieux : les années Chrétien - Martin

Le retour des Libéraux de Jean Chrétien au début de 1993, on ne s'en étonnera pas, est marqué par un retour, au moins en titre et en rémunération, à l'esprit des années Trudeau. Le poste principal du cabinet ministériel, à part celui du Premier ministre, est à nouveau désigné adjoint exécutif. Les salaires sont à nouveau bloqués. Tony Macerollo, adjoint

exécutif de l'époque, admet qu'au moment où elle a dû commencer à travailler avec le nouveau personnel exonéré, « la bureaucratie s'était habituée à la structure et au style des années Mulroney. Elle était soulagée de voir qu'il y avait moins de personnel (ministériel) mais elle a dû s'habituer à avoir plus de travail avec le gouvernement Chrétien. Certaines fonctions ont été renvoyées à la bureaucratie »[42]. De même, les recherches de Savoie révéleront que fort peu de choses auront changé dans le rôle du personnel exonéré à la suite du retour de manivelle :

> [Traduction]
>
> Les adjoints exécutifs des ministres de Jean Chrétien n'ont pas bénéficié des mêmes niveaux de salaire que les chefs de cabinet du gouvernement Mulroney mais, comme leurs prédécesseurs, ils ont contesté les bureaucrates de carrière. Mes consultations auprès de ces derniers portent à croire que les relations entre le personnel ministériel exonéré et les bureaucrates de carrière ont changé après l'arrivée au pouvoir de Jean Chrétien, mais seulement de manière marginale. Certains adjoints exécutifs, comme certains chefs de cabinet, ont bien travaillé avec les bureaucrates de carrière, alors que d'autres ont eu des difficultés. La plupart ont tenté d'influencer les politiques, certains avec succès, d'autres non[43].

Avec le départ du Premier ministre Chrétien en 2004, un nouveau changement de titre du personnel exonéré supérieur sert, une fois encore, à signaler l'avènement du nouveau régime de Paul Martin. Aujourd'hui, les « chefs de cabinet » dirigent à nouveau les cabinets ministériels et leur statut a été relevé au niveau de SMA (EX-04) avec un salaire maximum de 147 300 $ par an, soit 32 000 $ de plus que sous l'ancien régime. L'augmentation des salaires sera de nouveau accueillie avec dérision par les députés de l'Opposition, qui soulignent que les adjoints ministériels supérieurs gagnent maintenant 12 000 $ de plus que les députés. Répondant aux critiques avec un argument

recyclé de l'ère Mulroney, le ministre des Pêches, Gerald Reagan, dira que les augmentations aideront les ministres à attirer des personnes plus compétentes dans leur cabinet[41]. Mario Lague, un porte-parole du CPM, expliquera l'augmentation de salaire en disant que l'on s'attend désormais à ce que le personnel ministériel du gouvernement Martin suive de beaucoup plus près le travail des comités, et que l'on demande aux cabinets ministériels « de faire beaucoup plus, en traitant avec les secrétaires parlementaires, en traitant avec les parlementaires… c'est tout leur rôle qui est élargi »[42].

3 Aujourd'hui : la situation contemporaine des orphelins législatifs

Il vaut la peine de rappeler, avant toute discussion de l'employé ministériel d'aujourd'hui, que nous examinons un poste qui, comme Mallory l'a justement rappelé, « œuvre dans un domaine dont la théorie constitutionnelle stricte ne reconnaît pas l'existence »[43]. C'est au sein du vide théorique créé par cette « absence de théorie constitutionnelle définitive »[44], et sans doute grâce à lui, que le personnel exonéré a pu opérer au cours des années au sommet même du pouvoir avec très peu de lois ou de conventions pour régir ses activités, encadrer ses relations avec les autres paliers de gouvernement ou déterminer son degré d'influence ou de pouvoir légitime. Ni chair ni poisson, cette « classe intermédiaire de personnes »[45] tombe en chute libre dans les interstices des règles existant sur les deux versants du gouffre politico-bureaucratique, exonérée des conventions et lois contrôlant l'action des fonctionnaires, mais aussi détachée des serments et obligations de responsabilité et d'imputabilité ministérielles liant leurs maîtres élus. Sans manuels, avec peu de mentors et très peu de marge d'erreur, ces jeunes agents politiques entrent de plain-pied dans une sorte de monde d'Alice au pays des merveilles où l'on trouve très peu de panneaux de signalisation indiquant la voie à choisir entre les chemins souvent divergents de la mission gouvernementale et de l'opportunisme politique.

3.1
Le recrutement : un exercice de haut vol

Le recrutement du personnel d'un cabinet ministériel reste aujourd'hui comme autrefois un exercice relativement mystérieux combinant le clientélisme politique, les contacts personnels, le favoritisme à l'ancienne et le hasard pur et simple. Que cela se fasse dans des milieux politiques aussi exaltés n'est peut-être pas étonnant étant donné que le nouveau ministre fraîchement adoubé, peut-être encore abasourdi d'avoir été appelé au Saint des Saints, le Cabinet[17], pourrait chercher longtemps et vainement une liste des qualifications requises pour choisir son personnel ministériel. Le seul texte législatif régissant le recrutement du personnel exonéré est l'article 39(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), remarquable par sa brièveté : « Un ministre peut nommer le personnel de son cabinet, notamment son directeur de cabinet »[18]. Le Conseil du Trésor continue d'affecter des budgets pour le recrutement du personnel ministériel, actuellement de 828 000 $ par an, avec 480 000 $ supplémentaires pour des fonctionnaires détachés. Les ministres d'État se voient attribuer 305 000 $ pour leur propre personnel et 190 000 $ pour des fonctionnaires détachés[19]. Depuis juillet 2004, les ministres sont autorisés à rémunérer leur chef de cabinet au niveau EX-04, jusqu'à concurrence de 147 300 $ par an (l'équivalent d'un sous-ministre adjoint); leurs conseillers de politiques principaux, directeurs de communications et directeurs des affaires parlementaires au niveau EX-02, jusqu'à concurrence de 114 500 $ par an; leurs conseillers de politiques au niveau AS-8, jusqu'à concurrence de 87 370 $; leurs adjoints spéciaux principaux au niveau AS-07, jusqu'à concurrence de 82 196 $; et leurs adjoints spéciaux en communication, en affaires parlementaires et dans les bureaux régionaux au niveau AS-05, jusqu'à concurrence de 66 287 $. Les secrétaires d'État ont le droit d'offrir à leur chef de cabinet un salaire relativement plus modeste de niveau EX-02, jusqu'à concurrence de 114 500 $, à leurs adjoints spéciaux principaux un salaire de niveau AS-07, jusqu'à

concurrence de 82 196 $, et à leurs adjoints spéciaux un salaire de niveau AS-05, jusqu'à concurrence de 66 287 $[22]. Les salaires exacts sont fixés par le ministre lui-même et peuvent atteindre le maximum prévu pour chaque poste. Il convient de souligner aussi que le personnel exonéré jouit des mêmes avantages sociaux que les fonctionnaires en ce qui concerne l'assurance-santé, l'assurance dentaire, l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité, la retraite, les congés annuels, les congés de maladie et les prestations de décès.

Cela dit, comment les « petits chéris » trouvent-ils le chemin qui mène à la Colline du Parlement? Bien qu'un adjoint exécutif Libéral ait admis avoir fait ses classes comme adjoint de circonscription après avoir vu une annonce de recrutement dans une université[23], il est rare que la dotation des cabinets ministériels se fasse de manière aussi conventionnelle. Loyauté politique et allégeance partisane étant l'étalon-or du recrutement, le personnel ministériel est souvent recruté dans l'aile Jeunesse du parti et dans les clubs politiques des universités (souvent appelés « Growing Grits » ou « Tiny Tories »), organisations spécialement conçues pour attirer et former les jeunes loups du parti dont beaucoup donneront volontairement de leur temps et de leur considérable énergie durant les congrès à la direction et les élections. Si la campagne électorale est couronnée de succès, l'adoubement arrive, les références amicales sont confirmées et les postes sont comblés.

Certes, les vieux de la vieille de la politique conseilleront toujours au ministre d'éviter de « recruter votre directeur de campagne », mais chaque nouveau régime arrive toujours avec quelques-uns de ces fidèles dans son sillage. Certains des défis qu'ils ont à relever lorsqu'ils doivent former le gouvernement sont bien résumés dans la critique qui suit :

> [Traduction]
>
> Le problème qui se pose quand le personnel de campagne arrive au gouvernement est que son aptitude à gouverner n'a pas encore

> subi l'épreuve du feu. Les gens qui travaillent pour les campagnes électorales œuvrent dans l'immédiat, voient le monde en noir et blanc et ont le sens de l'attaque. Ces qualités, utiles pour mener une campagne électorale, ne sont pas nécessairement celles qui comptent pour gouverner... Quand on gouverne, l'important est de savoir forger une coalition et travailler avec les autres car, dans notre système, le pouvoir est tellement diffus et fragmenté que c'est le seul moyen d'être efficace. Ces compétences ne sont pas nécessairement celles qui assurent le succès électoral[54].

Outre ces anciens alliés de la guerre électorale, il ne faut pas négliger le nombre de filles, fils, nièces, neveux et cousins de députés, sans compter les amis et les bailleurs de fonds, qui sont apparus au cours des années pour se faire les dents au sein du personnel exonéré de la Colline du Parlement. Certes, bon nombre sont des personnes compétentes et qualifiées — John Crosbie attribue le succès remarquable de l'initiative canadienne de création du G-8 à son ancien chef de cabinet et cousin, Bill Crosbie — mais beaucoup n'ont que le favoritisme pour justifier leur sélection. Certaines familles politiques célèbres peuvent presque s'enorgueillir d'être devenues des dynasties. Comme l'affirme un consultant médiatique qui observe la scène parlementaire depuis 30 ans, « je n'arrive pas à me souvenir d'un seul gouvernement Libéral qui n'ait pas eu un Richardson (de Winnipeg) sur la Colline »[55].

De fait, le passage dans un cabinet ministériel est souvent fortement recommandé, sinon de rigueur, pour certains jeunes Rastignacs de l'Establishment canadien, une sorte d'« école de finition » du monde réel destinée à enseigner le pouvoir avant de se lancer à l'assaut du monde. L'emploi dans un cabinet ministériel peut aussi servir de tremplin social pour ceux qui ne sont pas nés « du bon côté de la barrière ». Comme l'indique une étude de 1994 consacrée aux chefs de cabinet par Micheline Plasse, « il n'en est pas moins intéressant d'examiner en fonction de » la profession du père « dans quelle mesure les cabinets

de ministres sont un tremplin pour rehausser son statut social… Les données montrent que près de la moitié des chefs de cabinet ont des liens avec le monde des affaires, des finances ou de l'économie. Les autres viennent de milieux de cols bleus, du commerce ou des professions dites libérales. La représentation du monde ouvrier et agricole (6 sur 20) témoigne à nouveau d'un certain degré de démocratisation et d'accessibilité pour les membres des classes inférieures »[36].

Parmi les autres méthodes les plus fréquentes d'accès à un cabinet ministériel, mentionnons la connaissance antérieure de l'un de ses occupants. Les membres des cabinets savent souvent quand un poste deviendra vacant et peuvent donc en informer leurs amis ou le ministre de leurs amis. Jerry Yanover se souvient « du cas d'un jeune homme brillant que l'on avait fait venir d'Oxford. Or, le cabinet ministériel eut besoin peu après d'un adjoint francophone et ce jeune homme fit savoir qu'il avait un ami de classe à Oxford qui s'intéressait à la politique. Son nom, Pierre Pettigrew ».

Comme en témoigne la carrière de Pettigrew, le personnel exonéré chevronné peut aussi être un bassin de futurs candidats aux élections, mais le contraire est tout aussi vrai. Des candidats battus sont souvent « récompensés » par une nomination politique dans un cabinet ministériel — ce qui n'est au demeurant qu'un prix de consolation. En plus de prêter un appui politique au ministre, le cabinet devient une sorte de vivier de futurs candidats que l'on garde près du centre, qui se sentent « désirés » et qui seront faciles à préparer et disponibles pour être recyclés lors des prochaines élections. Les candidats défaits du Québec ont l'avantage supplémentaire de parler français et de connaître les arcanes de la politique de cette province, ce qui en fait souvent des candidats idéaux pour combler des postes difficiles, notamment pour les ministres de circonscriptions unilingues anglophones[37]. Comme l'affirme l'ex-adjoint exécutif Fred Drummie, « jetez un coup d'œil dans n'importe quel cabinet de ministre et vous trouverez

inévitablement un candidat défait qui couvre le Québec dans un poste d'adjoint régional spécial ».

Bien que le recrutement du personnel ministériel puisse s'écarter des méthodes standard, bon nombre de ministres, selon une source, tiennent des entrevues sérieuses pour essayer d'assurer au sein de leur personnel un bon équilibre entre la représentation régionale, l'expertise, le sexe, l'ethnicité et la langue[58]. Cette rigueur devient d'ailleurs de plus en plus possible à mesure que le gouvernement avance dans son mandat, le ministre ayant plus ou moins réglé ses dettes politiques et extirpé les mauvaises herbes, et son chef de cabinet ayant pris de l'assurance et connaissant mieux ses besoins en personnel.

Grâce aux salaires plus généreux payés par le gouvernement Mulroney dans les années 80, les ministres peuvent maintenant occasionnellement attirer des talents plus spécialisés et chevronnés. Plusieurs premiers ministres et ministres ont puisé dans le vivier de la presse parlementaire pour confier le polissage de leur image publique à un scribe d'expérience. Alors qu'une excursion dans le monde de la politique partisane aurait autrefois mis fin à une carrière de journaliste, il arrive aujourd'hui que certains retournent dans leur ancienne profession après un passage sur la Colline durant lequel ils ont échangé leur neutralité politique contre une connaissance plus fine du monde politique et l'acquisition d'une expérience « de l'intérieur ».

De même, les cabinets ministériels sont aujourd'hui truffés de fonctionnaires détachés par leur bureaucratie pour jouer le rôle d'agents de liaison et d'intermédiaires entre le ministère et le personnel politique du ministre. Comme le faisait remarquer un ancien mandarin du BCP, « il y a eu une tendance à faire venir dans le cabinet du ministre des fonctionnaires de son ministère puis à les renvoyer. Autrefois, quiconque aurait fait ça pouvait dire adieu à sa carrière dans la fonction publique — une fois qu'on avait franchi cette ligne, on ne pouvait pas revenir.

Ce que ça démontre, c'est que la séparation n'est plus aussi claire qu'autrefois »[59]. Bien que les critiques de cette pratique soutiennent qu'elle entraînera inévitablement à terme une politisation croissante de la bureaucratie, leur argument étant que la neutralité politique, comme la virginité, ne peut jamais être complètement refaite une fois qu'on l'a perdue, d'autres sont convaincus que cette pollinisation croisée est bénéfique et débouchera sur une bureaucratie mieux informée et plus avisée sur le plan de la politique avec un petit p. Vrai ou faux, il est incontestable que l'on tolère plus aujourd'hui un certain degré de navette entre les mondes partisan et non partisan du cabinet ministériel et de la fonction publique, des médias ou du secteur privé. Quant à savoir si c'est une tendance positive ou un signe de déliquescence de l'éthique professionnelle, nul ne saurait encore le dire, mais il est vrai que cela garantit que les ministres ont plus de chances d'être mieux conseillés et d'être servis par un groupe d'adjoints plus avisés et plus expérimentés. Comme le disait un sous-ministre, « nous aurons finalement quelqu'un qui ne perdra pas les papiers du ministre, qui sera compétent, qui aura suffisamment d'expérience, qui sera plus intelligent et à qui nous pourrons finalement parler en adulte »[60].

On voit également apparaître depuis quelque temps sur la Colline une évolution de carrière légèrement différente de celle qu'on aurait pu constater il y a 20 ans. De plus en plus, les candidats aux postes supérieurs de chef de cabinet et de directeur des politiques, des communications et des affaires parlementaires sont recrutés parmi ceux et celles qui ont déjà acquis une certaine expérience sur la Colline, en travaillant soit dans un bureau de député soit au service de recherche d'un caucus Libéral ou Conservateur. Cette tendance témoigne à la fois de l'importance et des responsabilités croissantes dont sont désormais investis les membres supérieurs du personnel exonéré et de la disponibilité d'un personnel plus aguerri grâce à l'augmentation des budgets des députés et des bureaux de recherche[61]. On a également

constaté que trouver du personnel aguerri devient de plus en plus facile à mesure que l'on avance dans le mandat du gouvernement, lorsque la promotion interne est une solution logique pour s'assurer que les postes les plus élevés seront occupés par des personnes compétentes et chevronnées :

> [Traduction]
>
> Après plusieurs années au pouvoir, les ministres ont un bassin de candidats potentiels dans leur cabinet. Le recrutement interne offre des avantages : il évite les crises de succession et permet de nommer un candidat qui a plus d'expérience, de récompenser un candidat qui comprend mieux les arcanes du gouvernement et de l'appareil gouvernemental même et, surtout, de nommer un individu avec qui le ministre a déjà travaillé… ce qui raccourcira d'autant la période d'adaptation[67].

Un phénomène plus récent dans la recherche de chefs et directeurs chevronnés est le détachement de cadres supérieurs de la fonction publique, en activité ou à la retraite, comme ce fut le cas de Scott Brison et Doug Young dans leurs choix respectifs de chefs de cabinet, et de Barbara McDougall quand elle choisit Scott Mullen comme directeur des communications à l'époque Mulroney. En outre, au moins deux ministres du gouvernement Martin, Joe Volpe et Ken Dryden, choisirent un cadre supérieur du secteur du bénévolat pour diriger leur cabinet ministériel respectif, les salaires du personnel ministériel étant aujourd'hui comparables à ceux des cadres supérieurs du secteur des organisations non gouvernementales (ONG).

Et pourtant, malgré tous les efforts et tous les incitatifs employés pour recruter du personnel plus expérimenté et compétent dans ces postes extrêmement exigeants et comportant beaucoup de responsabilités, l'examen des titulaires actuels semble indiquer que l'âge moyen et l'expérience des employés politiques de la Colline du Parlement n'ont

pas suivi les améliorations apportées aux salaires ou au niveau d'équivalence de la fonction publique. Bon nombre sont encore issus directement des universités et, s'il est vrai qu'ils conserveront peut-être leur poste plus longtemps que la moyenne de « légèrement plus de deux ans »[61] constatée par Blair Williams au milieu des années 80, la plupart passeront ce temps supplémentaire à grimper dans la hiérarchie du personnel ministériel en ne restant au mieux qu'un an ou deux au même poste. Certes, cette pratique émergente de carrière dans un cabinet ministériel produit un personnel exonéré supérieur plus aguerri et, partant, plus compétent, mais elle produit également un taux de roulement élevé, avec toutes les conséquences de rendement qui en résultent. En revanche, comme le faisait remarquer un ancien sous-ministre, « le remplacement du personnel exonéré apporte continuellement de nouveaux enthousiasmes. Il y a une période heureuse entre l'incompétence exubérante et le cynisme fatigué qui finit inévitablement par la remplacer, et c'est cette période intermédiaire qu'il faut maximiser ».

En fin de compte, il y a de bonnes raisons pour que les cabinets ministériels soient encore peuplés de jeunes. C'est une vie qui est détachée des incitatifs financiers et de l'audace nécessaire pour contester le système, comme le disait Tellier dans les années 60. La réalité est que les adjoints ministériels sont souvent appelés à travailler 12 heures par jour, parfois sept jours par semaine. Ils doivent être à la botte de leur ministre ou, dans le cas des adjoints en communication, des médias, à toute heure du jour et de la nuit. C'est un emploi qui exige une énergie considérable, de la résistance et de la concentration pour vivre continuellement dans une atmosphère de crise, et les seules priorités du titulaire doivent être l'emploi et le ministre. Autrement dit, l'emploi occupe toute la vie. Pour toutes ces raisons, il est préférable que les postulants arrivent dans leur poste avec la vigueur et les seuls soucis de la jeunesse. La vie de famille est rarement compatible avec les heures

de travail et le stress imposés aux conseillers politiques, comme peut en témoigner plus d'un mariage brisé. Pour beaucoup, le réseau des collègues tient lieu à la fois de famille et d'amis et laisse peu de temps ou d'énergie pour entretenir d'autres relations. Plus d'un adjoint dans la trentaine a émergé de cette existence frénétique en se demandant comment « vivre une vraie vie ». Bien que certains plus âgés parviennent à maintenir un équilibre précaire entre le travail et la famille, ils ont rarement le temps ou l'énergie nécessaires pour répondre de manière satisfaisante aux besoins des deux, et bon nombre d'adjoints chevronnés sont à l'évidence célibataires ou en voie de le redevenir. Travailler dans un cabinet ministériel reste donc en grande mesure le privilège de la jeunesse, d'un temps où l'idéalisme politique féroce, la résistance physique et l'indépendance personnelle sont suffisants pour combler les longues heures d'engagement qu'exige la vie sur la Colline du Parlement.

3.2
Le « bon » personnel : filtrage du CPM

Bien que la convention de toute-puissance ministérielle dans le recrutement du personnel exonéré reste inscrite dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le Cabinet du Premier ministre continue de s'assurer que les personnes nommées dans les cabinets ministériels ont le bon pedigree politique. Comme l'explique un ancien employé exonéré, « le CPM tient à éviter que les ministres recrutent des employés insatisfaisants, sans expérience ou sans aucun sens de l'éthique, et à s'assurer que les nominations sont politiquement appropriées ». Il admet toutefois que ce filtrage du CPM peut parfois avoir un caractère vindicatif, les fidèles victorieux du CPM usant de leur pouvoir pour bloquer le recrutement des fidèles des rivaux du patron.

Cette supervision par le CPM des nominations d'employés ministériels, qui est peut-être plus structurée et acceptée aujourd'hui qu'autrefois, n'a rien de nouveau. Un vieil observateur de la scène politique confirme

que les tentatives déployées par le CPM pour obtenir une sorte de maîtrise tacite du recrutement du personnel exonéré remontent sans doute à l'époque de Pearson et de son conseiller principal, Tom Kent, et il suppose que Jim Coutts gardait certainement un œil sur les recrutements effectués sous Trudeau. Bien que cette surveillance ne garantisse pas nécessairement la compétence ni n'empêche le recrutement de copinage, cet initié admet qu'elle « donne néanmoins au CPM l'assurance que les copains recrutés seront les leurs ».

La victoire de Brian Mulroney en 1984 a été marquée par l'effort probablement le plus concerté d'un gouvernement récent pour contrôler les nominations dans les cabinets ministériels. Étant donné le rôle plus éminent et plus puissant envisagé pour leurs nouveaux « chefs de cabinet », et considérant sa méfiance légendaire de la fonction publique, ce gouvernement avait tout intérêt à bien choisir les personnes à qui il confierait ces hautes responsabilités. Comme s'en souvient Bernard Roy, l'ex-chef de cabinet du Premier ministre Mulroney, ces efforts eurent un succès mitigé :

> [Traduction]
>
> Au début, le Cabinet du Premier ministre voulait s'assurer qu'aucune nomination ne serait faite sans qu'il soit informé et donne son accord. Le CPM tenait absolument à ce que cette règle soit observée au début du mandat du gouvernement mais, ensuite, elle ne le fut plus de manière systématique... L'une des astuces préférées de certains ministres consistait à mentionner en passant au Premier ministre, après la période des questions, par exemple, qu'il venait de nommer un chef de cabinet. C'était une manière de contourner la règle[64].

Même si la règle n'a peut-être pas été aussi suivie qu'on l'avait envisagé, M. Roy défend la nécessité pour le CPM d'exercer un certain contrôle sur les nominations ministérielles : « Le CPM avait de bonnes raisons

de fixer cette règle : nous tenions à pouvoir discuter entre nous des candidats envisagés et à donner notre opinion. C'était une question de coordination centrale... Nous tenions aussi à éviter qu'un ministre recrute quelqu'un parce qu'il pensait avoir une dette politique envers lui, ce qui est une situation assez courante »[65].

Plusieurs observateurs Libéraux ont semblé se faire l'écho de M. Roy en se souvenant d'un certain nombre de ministres de leur parti qui s'étaient sentis obligés de recruter leur ancien directeur de campagne comme chef de cabinet par souci de loyauté et de dette politique. Quand ces travailleurs électoraux débarquent de leur circonscription, ils se sentent inévitablement dépassés par les événements, ce qui leur nuit autant qu'à leur ministre. Tony Macerollo, adjoint exécutif de l'ex-ministre de l'Industrie John Manley, se souvient qu'à l'arrivée du régime Chrétien, le CPM avait tenté d'exercer un certain contrôle sur la nomination des cadres supérieurs en imposant un double système de veto, du ministre et du CPM, pour la nomination des chefs de cabinet. À son avis, le système a relativement bien fonctionné dans la mesure où aucune erreur flagrante n'a été faite. Le seul ministre à démissionner durant ce premier mandat fut Michel Dupuis, ministre du Patrimoine canadien. Son chef de cabinet l'avait précédé, se souvient Macerollo, escorté de l'immeuble par des agents de sécurité dans des circonstances mystérieuses en 1994[66].

Le régime Chrétien verra aussi le retour de certains employés de l'ère Trudeau après un intervalle d'une dizaine d'années. Selon Macerollo, beaucoup ont peiné dans leur nouveau poste et la plupart n'ont tenu qu'un an ou deux. À son avis, la culture de la Colline avait trop changé pour qu'ils s'y sentent à l'aise. Ces anciens combattants de l'ère Trudeau n'étaient pas habitués au nouveau climat de transparence et d'ouverture du gouvernement, notamment à cause de la *Loi sur l'accès à l'information* qui était entrée en vigueur après leur départ. Même à la Tribune de la presse, les habitudes avaient beaucoup changé et ils eurent la surprise

de constater que « personne n'y va plus pour prendre un verre ou donner des informations en douce aux journalistes ».

3.3
Décrocher

Si le recrutement du personnel exonéré semble être un exercice généralement subjectif et non réglementé, le texte de loi régissant la cessation de leur emploi est particulièrement bref. Il s'agit de la disposition suivante de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* :

> (39,2) Les personnes employées dans le cabinet d'un ministre cessent de l'être trente jours après que le ministre a cessé d'occuper sa charge[67].

Comme l'indique clairement ce paragraphe, quels que soient les avantages de l'emploi dans un cabinet ministériel, la sécurité n'en fait pas partie. Le titulaire d'un tel poste peut le voir disparaître du jour au lendemain si son ministre est exclu du Cabinet ou s'il perd son siège lors d'une élection fédérale ou d'une élection partielle. Ce que la Loi ne précise pas, cependant, c'est que le pouvoir absolu donné au ministre en matière de recrutement s'accompagne du pouvoir tout aussi absolu de congédier son personnel exonéré n'importe quand, avec ou sans raison. Si un employé exonéré pense avoir été injustement congédié, il n'a accès à aucun processus d'appel et il n'y a pas de syndicat pour le défendre. Ron Hallman, qui fut adjoint exécutif sous le gouvernement Chrétien, affirme que toute exonération et tout privilège dont peuvent bénéficier les employés ministériels sont plus que compensés par leur renoncement aux droits normalement reliés à l'emploi et à la sécurité d'emploi. « Un employé ministériel peut être congédié n'importe quand sans aucune justification, dit-il, ce qui n'existe nulle part ailleurs au pays ».

Bien qu'il y ait eu quelques cas notoires de ministres congédiant des employés parce qu'ils venaient de subir une mauvaise période des

questions, ou leur montrant la porte pour avoir gonflé leur compte de dépenses ou avoir commis du harcèlement sexuel, c'est surtout la mauvaise fortune politique — défaite électorale ou, plus rarement, démission ou départ du ministre — qui provoque leur départ prématuré. Quoi qu'il en soit, le ministre a le pouvoir de payer à un employé ministériel une indemnité de départ égale à six mois de salaire. En cas de défaite électorale, surtout, le ministre usera de ses contacts et de son influence pour assurer à son personnel politique un atterrissage en douceur ailleurs. Bien que la taille des cabinets ministériels d'aujourd'hui rende cette convention plus difficile à appliquer qu'autrefois, c'est toujours une attente jugée normale de la part des alliés les plus proches du ministre, en retour des longues heures qu'ils lui ont consacrées et de leur fidélité personnelle.

3.4
Rôle et attributions du personnel ministériel

On trouve dans *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, une publication de 2004, la description suivante du rôle du cabinet ministériel :

> La raison d'être des cabinets est de rassembler des conseillers et des adjoints qui ne sont pas fonctionnaires et qui peuvent partager l'engagement politique des ministres et faire bénéficier ceux-ci d'une expertise et d'un point de vue privilégiés que la fonction publique ne peut fournir[68].

Cette directive du BCP indique clairement que le personnel ministériel est recruté, d'abord et avant tout, pour son expertise politique. Depuis les années 60, lorsque que les adjoints exécutifs assumaient un large éventail de fonctions de « conseil et soutien », la portée et la diversité des tâches politiques se sont considérablement accrues, obligeant les cabinets ministériels à être plus vastes, plus spécialisés et plus

hiérarchisés. Le cabinet ministériel d'aujourd'hui comprend un chef de cabinet et des directeurs des politiques, des communications et des affaires parlementaires, chacun appuyé par un ou plusieurs adjoints spéciaux, plusieurs adjoints régionaux et un adjoint de circonscription.

Dans ses propres « Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres », le Conseil du Trésor a dressé une liste des fonctions propres à chacun de ces postes. Voici par exemple celles du chef de cabinet (EX-04) :

- Il est le conseiller politique principal du ministre.
- Il est responsable de la gestion globale du cabinet du ministre, y compris la gestion du budget et du personnel du cabinet.
- Il est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre des plans stratégiques en vue d'aider le ministère et le ministre à s'acquitter de leur mandat.
- Il est chargé, au nom du ministre, d'assurer la liaison avec les cadres supérieurs du ministère afin d'assurer des relations de travail positives entre le ministre et la fonction publique.
- Il doit s'assurer que le ministre est adéquatement informé et conseillé au sujet de toutes les questions ayant trait au mandat du gouvernement et aux objectifs du ministère.
- Il doit assurer la liaison, au nom du ministre, avec le Cabinet du Premier ministre et les chefs de cabinet d'autres ministres afin de traiter les questions à l'échelle du gouvernement[67].

Des descriptions similaires existent pour chaque poste de directeur et d'adjoint spécial. Chacun a ainsi le devoir « de conseiller et d'informer le ministre », « de consulter le CPM », « de coopérer avec les cabinets d'autres ministres » et, bien sûr, « d'assurer la liaison avec les cadres du ministère ».

Il est intéressant de constater que l'on n'indique nulle part de manière explicite dans la directive du Conseil du Trésor que les contacts entre le personnel ministériel et le ministère doivent se faire essentiellement par le truchement du sous-ministre, comme l'indiquent les lignes directrices du Conseil privé. On ne saurait dire si cet oubli était délibéré, ce qui voudrait dire que l'on accepte que les contacts avec les fonctionnaires découlent naturellement des fonctions décrites, au niveau jugé le plus approprié, ou s'il signifiait simplement qu'il était entendu qu'ils se feraient par l'intermédiaire du sous-ministre, conformément à la directive du Conseil privé. Dans la réalité quotidienne, la question est peut-être sans importance. Mes discussions avec d'anciens employés exonérés concernant l'utilité de ces descriptions de postes semblent indiquer que les ministres et leurs employés n'y accordaient qu'une attention superficielle, même si elles étaient peut-être utiles pour guider l'organisation des cabinets ministériels. Quoi qu'il en soit, dans des cas tels que l'Enquête sur les commandites, où la détermination des responsabilités suppose l'existence d'un ensemble cohérent de règles et de conventions pour juger de la légitimité et de la régularité des actions des employés ministériels dans leurs relations avec les fonctionnaires, et considérant la concision des instructions formelles à cet égard, il serait utile que le Conseil du Trésor précise clairement sa pensée à ce sujet afin d'éviter toute confusion dans le message adressé aux personnes concernées.

Avec l'accroissement inexorable de la charge de travail des ministres, il ne fait aucun doute que l'existence d'un cabinet ministériel rend leur vie plus supportable. « Le cabinet ministériel est essentiel », dit Arthur Kroeger. « Le ministre est une institution avec maintes activités et responsabilités. On ne peut pas aller le déranger pour la moindre peccadille et c'est là que son personnel peut lui venir en aide ». L'honorable John Crosbie dit que la pression exercée sur le ministre est « incroyable. On passe 32 heures par semaine assis sur son postérieur

dans des réunions du cabinet ou de comités, à la période des questions et dans d'autres types de réunions. On ne peut pas être partout à la fois et on a donc besoin de collaborateurs compétents »[20]. À son avis, la première obligation du personnel ministériel et le premier souci du ministre sont de savoir tout ce qui peut se passer au Parlement ou dans la circonscription, qui risque d'affecter les chances de réélection du ministre ou du gouvernement.

Cette condition primordiale, rappelant la règle d'or voulant que la première priorité de tout gouvernement démocratique soit d'abord de se faire réélire, est ce qui motive le personnel ministériel dans pratiquement tout ce qu'il fait, pour le meilleur et pour le pire. Il doit envisager les manœuvres du gouvernement à travers un prisme politique, être l'espion permanent du ministre, gérer la paperasserie, le courriel et les demandes d'accès à l'information, répondre aux électeurs, coopérer avec le CPM et le BCP et, surtout, protéger le ministre et le gouvernement contre toute action ou question susceptible d'affecter leurs chances de réélection.

Maintes études portent à croire que le personnel ministériel s'acquitte de ces fonctions avec toute une gamme de compétence, d'arrogance, d'ignorance, d'ineptie et de talent. Chaque cabinet et chaque gouvernement forgent leur propre culture professionnelle, avec rivalités, alliances et « personnalité ». Ce large éventail allant de l'amateurisme au professionnalisme varie considérablement et, malgré les nombreuses révisions de titres et de salaires du personnel exonéré au cours des dernières décennies, le consensus semble être que bien peu de choses ont changé sur le plan du comportement. La plupart des observateurs estiment que la proportion de bons employés et de mauvais est d'environ moitié-moitié ou, dans le meilleur des cas, 60 p. 100 et 40 p. 100. Beaucoup partagent le sentiment d'Arthur Kroeger pour qui « quand on a de bons employés ministériels, ce sont des perles », mais tous ont vu de nombreux cas d'employés ministériels qui ont mal agi,

individuellement et collectivement, et parfois par corruption. Pratiquement tous soulignent qu'il est important que le ministre et son chef de cabinet donnent le ton voulu au cabinet, mais nombreux sont ceux qui admettent qu'il y a souvent un manque évident de leadership. Comme l'explique l'ex-sous-ministre Harry Swain, « l'éducation et le leadership sont essentiels. Si le ministre ou le CPM énoncent les vérités universelles et expriment clairement leurs attentes en matière de résultats et de processus, et si cela est renforcé par le ministère et le sous-ministre, s'ils apportent les correctifs voulus quand les choses dérapent et fixent des règles permettant facilement un degré modeste de direction, alors c'est un système qui n'est pas facile à briser ».

Quel est le profil psychologique de l'adjoint ministériel idéal? Bien que la réponse à cette question puisse varier selon la personnalité et les responsabilités du ministre, certaines qualités sont jugées universellement souhaitables. « Ce qu'on attend vraiment d'un adjoint ministériel », dit Arthur Kroeger, « c'est qu'il ait du jugement; le jugement, c'est comme l'électricité : c'est difficile à saisir quand c'est là mais c'est évident quand ce n'est pas là. Faire preuve de jugement, c'est la clé ». Selon un autre ex-bureaucrate, il faut « énergie, intelligence, discrétion, compréhension des rôles constitutionnels, et propension à respecter les règles... à réprimer son ego pour laisser briller le ministre... certains sont excellents, d'autres sont vénaux, incompétents et malhonnêtes ». L'ex-adjoint exécutif Ron Hallman se souvient d'un conseil précieux d'Alex Himmelfarb, le greffier du Conseil privé. La clé, selon Himmelfarb, est de donner « des avis impitoyables et d'exécuter loyalement les ordres ». Il va sans dire que la loyauté est une condition absolument indispensable, mais des anciens chefs de cabinet soulignent également la confiance et le courage parmi les qualités indispensables. Il arrive souvent que le meilleur conseil à donner au ministre ou au CPM soit « non, ce n'est pas possible » et, si ces qualités ne sont pas présentes, le conseiller n'aura probablement

pas le courage de résister à ses maîtres politiques. En revanche, « l'excitabilité » n'est jamais un atout dans ce genre de poste. Dans son enquête annuelle sur les principaux conseillers ministériels intitulée « Terrific Twenty-five Staffers on the Hill », *The Hill Times* mentionne les connaissances, l'influence et la discrétion comme étant les qualités les plus prisées chez le personnel exonéré, ainsi que la compétence en « embobinage médiatique » et l'accès[71].

Les personnes interrogées pour cette étude ont quasiment toutes déclaré qu'il y a une corrélation directe entre la force d'un ministre et la force de son personnel. Si le ministre n'a pas une idée absolument claire de ses objectifs ou de ceux de son ministère, m'a-t-on dit, ou s'il n'a pas de jugement ou a peur de prendre des décisions, s'il « se met à bouder et se place sur la défensive devant des gens intelligents », comme l'a dit un ex-adjoint exécutif, il est pratiquement inévitable que cela augure mal du calibre de son personnel. Un tel ministre s'entourera inévitablement de personnes faibles, sans vision et égocentriques. Son personnel aura tendance à être exigeant et grossier, à élever la voix devant les fonctionnaires et à vouloir s'affirmer de manière excessive devant la bureaucratie. D'aucuns ont qualifié ces conseillers de « jeunesse hitlérienne », « pit-bulls » et « fiers-à-bras », en attribuant clairement leur comportement déplorable à la faiblesse et au manque de leadership de leur chef de cabinet ou de leur ministre. Il est rare, semble-t-il, qu'un ministre incompétent engage un chef de cabinet fort et chevronné. « J'ai ma règle personnelle à ce sujet », dit un ex-sous-ministre, « et c'est que les ministres de premier niveau ont des chefs de cabinet de premier niveau, les ministres de deuxième niveau ont des chefs de cabinet de deuxième niveau, et ainsi de suite »[72]. Une situation moins fréquente mais qui s'est déjà vue est celle du ministre qui finit par se méfier de ses conseillers politiques, qui s'en éloigne et qui a une relation d'antagonisme avec eux. De telles situations peuvent être tellement empoisonnées qu'elles finissent par rendre le cabinet du ministre

presque complètement dysfonctionnel et obliger le CPM à intervenir pour limiter les dégâts. Il peut arriver aussi, selon le souvenir d'un ancien sous-ministre, que ce soit le CPM lui-même qui suscite une atmosphère de méfiance dans un cabinet ministériel :

> [Traduction]
>
> Si vous êtes dans un ministère dont le ministre se méfie du chef de cabinet parce que celui-ci, choisi par le Cabinet du Premier ministre, a reçu pour mandat de contrôler le ministre, ça peut être dangereux. J'ai connu ce genre de situation et j'ai dû défendre mon ministre contre son chef de cabinet[73].

Outre la discorde qui peut à l'occasion surgir entre le ministre et son personnel, certains cabinets ministériels dégénèrent en factions, avec des dissensions causées par des questions de loyauté personnelle, de jalousie, de différences linguistiques ou philosophiques, ou d'éthique. Les pressions simultanées de l'opportunisme politique et de l'exigence gouvernementale peuvent souvent placer les agents politiques devant des dilemmes moraux importants, mais beaucoup sont trop jeunes et inexpérimentés pour pouvoir y faire face efficacement. Les incidents de ce genre peuvent aller de la corruption de bas niveau, comme présenter des comptes de dépenses falsifiés ou gonflés ou utiliser abusivement la machine à signer, jusqu'à demander aux employés de fermer les yeux, ou d'ordonner aux fonctionnaires de le faire, sur des questions d'ordre politique délicates telles que la délivrance de certificats d'immigration ou le financement de certains programmes, comme des événements récents peuvent en témoigner. Dans son rapport sur les allégations de conflit d'intérêts portées en 2005 contre la ministre de l'Immigration Judy Sgro, le commissaire à l'éthique Brian Shapiro a souligné la discorde qui semblait alors exister dans le cabinet de la ministre comme l'un des facteurs clés d'activités irrégulières dans l'attribution des certificats ministériels. Il dit dans son rapport qu'il y avait :

> ... de graves tensions dans son effectif. Il semble — sans qu'il soit possible de préciser les faits — qu'il y ait eu deux camps, soit le personnel vu comme étant associé à Ian Laird, alors chef de cabinet de la ministre, et le personnel lié plus étroitement à Ihor Wons, un des conseillers en politiques de la ministre, qui était en congé pendant la campagne électorale. Ces tensions datent certainement d'avant la campagne, mais elles ont eu comme conséquence que, pendant la période électorale, le personnel était divisé et moins enclin, par conséquent, à coopérer ou à se soucier de la situation de la ministre. La décision prise après la campagne de licencier pratiquement tout l'effectif en dit très long sur ce qui a dû se produire au cours des semaines et des mois qui ont précédé.

Si l'on cherchait une mise en garde brutale, il ne saurait y en avoir de meilleure que l'affaire Sgro, exemple parfait de ce qui peut arriver dans un cabinet ministériel dysfonctionnel. Comme cet incident le démontre clairement, l'intégrité, l'honnêteté et le professionnalisme du ministre, du chef de cabinet et des conseillers principaux jouent un rôle important dans l'instauration d'une approche appropriée, avec le niveau de professionnalisme souhaité. Certains employés fonctionnent parfaitement bien alors que d'autres semblent tirer un grand plaisir de leur « contrôle de la boîte à bonbons » au détriment des principes de bonne gouvernance et de l'avenir politique de leur ministre.

3.5
Danser avec les petits chéris : relations entre bureaucrates et personnel exonéré

J'ai rapidement constaté durant mes recherches qu'il n'y a manifestement pas d'absolus quand on essaye de cerner la teneur des relations entre les bureaucrates et le personnel exonéré. La réalité quotidienne des contacts entre les deux groupes semble s'inscrire dans une échelle allant d'un pas de deux harmonieux à deux chiens enragés

enfermés dans le même sac. Certains cabinets ministériels entretiennent de bonnes relations avec leur ministère, d'autres non; certains sous-ministres et chefs de cabinet se respectent mutuellement, d'autres non; certains cabinets connaissent et respectent les conventions censées gouverner leurs relations avec les bureaucrates, d'autres non. Cette situation très variable trouve son origine dans des facteurs institutionnels et historiques et, malgré des décennies d'expérience concrète et de manipulation continue des titres, la dynamique fondamentale entre les deux parties semble avoir fort peu changé au cours des temps. « Il existe toujours une tension inhérente entre un cabinet ministériel et le ministère », dit Arthur Kroeger. « Le stéréotype de la relation entre le cabinet ministériel et le ministère n'est pas si faux : les gens du ministère considèrent que les adjoints ministériels sont des personnes énergiques et ambitieuses occupant un poste dépassant leur capacité de jugement, alors que ces derniers voient dans la bureaucratie une institution vieille, pataude et obstructionniste »[74].

Il existe également des impératifs institutionnels qui influent sur cette dynamique. Les observations du professeur C.E.S Franks à ce sujet mettent en relief les impératifs inhérents et souvent conflictuels qui motivent le bureaucrate et le politique, et qui sont un déterminant primordial de leur relation :

> [Traduction]
>
> Les intérêts et préoccupations des ministres et de leur personnel exonéré ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux de la fonction publique. La fonction publique s'intéresse ou devrait s'intéresser à l'action appropriée et réglementaire, en ayant le souci d'observer les règles et de fonctionner dans le respect des lois qui encadrent l'administration des programmes et la gestion financière. Le personnel ministériel, quant à lui, a pour souci de répondre aux pressions quotidiennes, qui sont souvent de nature idiosyncratique et individualiste. Les règles peuvent avoir moins

> d'importance que les besoins constatés pour ceux qui œuvrent dans le champ du politique plutôt que dans celui du bureaucratique[75].

Vu sous cet angle, le conflit de valeurs, de pressions et de cultures — rigides et structurées d'un côté, immédiates et politiciennes de l'autre — crée un contexte parfait pour une relation dynamique instable. Ajoutons à cela le contexte théorique, les affinités personnelles et les prédispositions idéologiques des individus concernés, notamment le ministre, le sous-ministre et le chef de cabinet, et il est facile de prévoir une série infinie de combinaisons et permutations au sein de cette dynamique. De manière générale, cependant, si la relation de travail entre ces trois individus est cordiale et fondée sur l'appui mutuel, le respect et la complicité, tous les problèmes pouvant éclater aux échelons inférieurs de la pyramide peuvent être réglés relativement facilement. Sinon, c'est le feu d'artifice.

Il n'est pas étonnant que les plus grandes tensions entre le ministère et le personnel exonéré surgissent souvent au début d'un nouveau gouvernement. Comme l'explique l'ancien sous-ministre Harry Swain :

> [Traduction]
>
> Il est normal qu'un nouveau gouvernement soit très méfiant envers la fonction publique — les six premiers mois peuvent être difficiles. Il n'y a aucune confiance de la part des politiciens et la fonction publique doit redoubler d'efforts pour démontrer sa loyauté . . . Le mot de David Dingwall à Guité, « puisque tu ne les as pas trahis, tu ne nous trahiras probablement pas non plus », reflète l'une des valeurs fondamentales de la fonction publique : la loyauté envers le gouvernement. Il signifie que les fonctionnaires ne partageront pas d'informations du gouvernement précédent avec le nouveau. Il signifie aussi que les preneurs de notes du BCP et les gens qui rédigent les mémoires au Cabinet ont toujours en leur possession des informations que n'a pas le nouveau gouvernement.

Il y a aussi, à l'aube d'une nouvelle administration, le contrecoup enivrant de la victoire politique qui court encore dans les veines des nouveaux employés ministériels. Ils arrivent inévitablement à Ottawa avec un sens exalté et parfois écrasant de leur mission, souvent doublé d'un sentiment disproportionné de leurs droits et de leur puissance face à la fonction publique. Comme le rappelle un ancien sous-ministre, « il y avait chez le personnel politique une sorte d'illusion qu'il était très puissant et qu'il arrivait pour sauver la nation et le gouvernement. Avec le temps, ce sentiment s'est estompé ». Et, en fait, la réalité ne semble pas tarder à calmer les plus grandes ardeurs[76]. Selon Hugh Segal, ex-chef de cabinet du Premier ministre Mulroney, « vous avez à peu près trois mois pour savoir si vous allez travailler avec la fonction publique ou contre elle et, si c'est contre, elle vous tuera... Vous devez amener la fonction publique de votre côté (dès le début)... Dans un cycle électoral de quatre ans, vous n'aurez pas assez de temps pour renverser la situation ». Segal estime que ce sont les adjoints ministériels, ceux qui sont affectés aux cabinets ministériels par les ministères, et que le sous-ministre a choisis avec grand soin et beaucoup de jugement, qui sont les acteurs clés pour combler le fossé qui sépare le ministère du personnel ministériel, surtout dans les premiers jours précaires d'un nouveau gouvernement. « Ils savent comment fonctionnent tous les systèmes internes — si vous avez une idée intéressante, ils vous diront qu'elle est extraordinaire, mais voici les trois raisons législatives qui vous empêcheront de la mettre en application. Par contre, voici comment nous pourrions faire sans froisser personne »[77].

Aujourd'hui encore, le rôle du personnel ministériel dans l'élaboration des politiques reste l'épine qui agace dans les relations entre le politique et le bureaucratique. Malgré des décennies de discussions sur le rôle légitime des conseillers de politiques dans ce processus, le vieux fossé idéologique reste aussi irréductible qu'il l'était dans le débat Mallory-Tellier. À preuve, ce commentaire d'un ancien sous-ministre :

> [Traduction]
>
> Le rôle de l'adjoint ministériel devrait être axé sur la relation avec le caucus et la circonscription et sur l'échéancier personnel du ministre; s'il s'en tient à ça, il n'y a pas de problème. Les difficultés apparaissent quand il commence à agir comme Léon X : « Dieu nous a donné la papauté, profitons-en pour nous amuser ». Il veut être un maître ès politiques publiques et pense tout savoir à ce sujet alors que son bagage intellectuel n'est généralement qu'une tendance idéologique — religion chrétienne, loi du marché, syndicats — et que c'est sur cette base qu'il tente d'influer sur les politiques du ministère. Mais il ne joue pas ce jeu avec le sous-ministre — il se ferait dévorer tout cru. Il essaye de trouver et de cultiver des fonctionnaires de rang intermédiaire ou inférieur pour avoir accès de manière détournée à l'information et à l'influence.

Cette perspective fait nettement contraste avec le rôle défini dans les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon le gouvernement, le rôle du conseiller principal en politiques est le suivant :

- il est responsable, en collaboration avec le ministère, de la surveillance de l'élaboration des politiques au nom du ministre;
- il est également chargé de conseiller et d'informer le ministre au sujet de toutes les questions stratégiques pertinentes;
- il doit travailler en étroite collaboration avec le Cabinet du Premier ministre et les autres cabinets de ministres afin de coordonner l'élaboration de politiques et de programmes au sein du gouvernement;
- il doit s'assurer que l'élaboration de politiques, dans le cadre des responsabilités du ministre, est conforme aux vastes objectifs stratégiques du gouvernement, tels qu'ils ont été énoncés dans des documents clés tels que le discours du Trône et le Budget;

- il devrait travailler en étroite collaboration avec le ministère en vue de s'assurer que les politiques et l'élaboration de politiques sont conformes aux objectifs du ministre et au mandat du gouvernement;

- il devrait assurer la liaison avec les principaux intervenants pour les informer et (ou) les consulter en regard des politiques importantes qui sont du ressort du ministre[78].

Il ressort clairement de cette description que le Conseil du Trésor estime que l'élaboration des politiques est une responsabilité collective, le cabinet du ministre y jouant un rôle actif, si ce n'est le rôle principal. Comme le fait remarquer Donald Savoie dans son ouvrage *Breaking the Bargain*, cette participation du personnel ministériel à l'élaboration des politiques est loin d'être un phénomène récent : « À partir du début des années 80, la plupart des politiciens ont indiqué clairement, à maintes reprises, qu'ils tiennent à être des gens qui agissent et règlent des problèmes, pas des penseurs, et que ce sont eux et leurs conseillers politiques qui s'occuperont des grandes politiques »[79]. Il semble toutefois que cette thèse continue dans une certaine mesure à se heurter à un mur bureaucratique. Les ministères, surtout ceux dont le mandat est très technique, restent convaincus que le rôle du personnel ministériel devrait se limiter à celui de girouette politique, et que leur « ingérence » dans le processus d'élaboration des politiques risque d'avoir des conséquences graves, voire dangereuses, pour la population.

Ce fossé idéologique n'est pas le seul obstacle institutionnel à des relations harmonieuses entre le personnel politique et la bureaucratie. Comme l'avait déjà indiqué J.R. Mallory, les grandes disparités qui existent entre le personnel ministériel et le personnel bureaucratique sur le plan de l'âge, de l'éducation, du niveau d'expérience et de l'expertise technique peuvent déboucher sur une relation incertaine, voire fielleuse. L'impact de ces disparités est exacerbé par le simple fait que ce sont les conseillers politiques les plus jeunes et ayant souvent le moins d'expérience qui entrent dans le processus, armés du poids

de l'autorité ministérielle et qui, malgré leurs qualifications souvent inférieures, ont le pouvoir d'exercer une plus grande influence en vertu de leur proximité avec le ministre et du fait qu'ils ont facilement accès à lui — autrement dit, les adjoints ministériels semblent exercer sur l'élaboration des politiques un degré d'influence inversement proportionnel à leurs qualifications et à leurs aptitudes. Comme un orchestre symphonique obligé de suivre la baguette d'un chef amateur, les fonctionnaires à qui j'ai parlé semblaient nourrir un vif ressentiment à l'égard de cette relation déséquilibrée. Il est intéressant de constater que les commentaires les plus virulents avaient tendance à provenir des personnes situées au plus bas de la hiérarchie ministérielle où, à la différence du sous-ministre et des autres cadres supérieurs, la possibilité de court-circuiter le personnel ministériel et de communiquer directement avec le palier politique au sujet des politiques publiques était largement hors de leur portée. On m'a parlé de réunions convoquées dans le seul but d'arrêter une stratégie pour surmonter l'ignorance du personnel ministériel et veiller à ce que les propositions de politiques du ministère arrivent au sommet plus ou moins intactes. Force m'est toutefois de préciser que ce ressentiment et cette inégalité du point de vue de l'âge, de l'expertise et de l'expérience entre le personnel bureaucratique et les conseillers politiques n'étaient pas universels, même s'ils revenaient continuellement comme thème important des relations entre les deux groupes.

Ceci ne veut pas dire que les fonctionnaires d'aujourd'hui n'accordent aucune valeur à la présence du personnel politique. La doctrine de neutralité politique oblige les ministères à ne pas intégrer de considérations d'ordre politique dans les mémoires qu'ils adressent aux ministres. Si une question de politique publique provoque un orage de politique politicienne, le personnel ministériel constitue aujourd'hui une couche d'amiante appréciée entre les bureaucrates et les flammes de la controverse. Comme dit Donald Savoie :

[Traduction]

La présence du personnel exonéré est plus tolérée dans les opérations gouvernementales qu'il y a 25 ans. La *Loi sur l'accès à l'information* et les médias ont rendu les activités et programmes gouvernementaux plus sensibles à la politique politicienne . . . Ils (les fonctionnaires) reconnaissent que les questions qui suscitent des controverses partisanes ne sont pas des thèmes appropriés pour les séances d'information officielles et ils sautent sur toute occasion de s'écarter du processus politicien. De plus, dans bien des cas, il est préférable pour eux que ce soient des employés exonérés qui informent le CPM plutôt qu'eux-mêmes[80].

De fait, s'il y a un messager à fusiller, la fonction publique semble plus que disposée à proposer que ce soit le personnel exonéré, afin d'éviter les retombées de la colère du ministre et de la curiosité des médias.

Un aspect essentiel de cet exercice consistant à discerner quelle entité, politique ou bureaucratique, s'occupe de quoi est de trouver une définition commune entre les cabinets ministériels et le ministère de ce qu'est exactement la politique « politicienne ». À première vue, ça semble évident. En réalité, ce n'est pas toujours le cas. L'ex-adjoint exécutif Tony Macerollo souligne la nécessité pour les chefs de cabinet et les sous-ministres de parvenir à une entente claire à ce sujet. On ne peut se contenter de supposer que chaque partie saura d'instinct où se situe la ligne de séparation. Comme dans le cas des clôtures de bon voisinage, délimiter clairement le territoire de chacun au début d'un mandat peut contribuer à une relation plus harmonieuse et plus cordiale entre le politique et le bureaucratique et offrir un point de référence nécessaire et crucial en cas de transgression de la frontière par les uns ou par les autres. En l'absence d'une telle entente, des éléments importants risquent de « tomber dans les interstices » si une crise éclate.

Quand le système marche bien, c'est beau à voir. Un ancien cadre du BCP a proposé cet exemple simple et théorique de la manière dont le « mariage » des avis ministériels et politiques peut s'harmoniser pour produire un résultat viable et politiquement satisfaisant : le ministère de la Défense nationale arrive avec l'idée que l'on pourrait trouver une bonne partie des ressources financières dont il a besoin en fermant la base militaire de Goose Bay, au Labrador, son analyse ayant indiqué qu'il est absurde, sur le plan financier ou opérationnel, de la garder ouverte. Le personnel politique répond : « Minute, cela va jeter 20 000 personnes à la rue dans une région qui connaît déjà des difficultés économiques. Nous sommes sensibles aux ressources que cela dégagera mais nous n'aurons aucune chance de faire réélire notre député dans cette région si cette proposition est retenue ». Dans le débat qui s'ensuit, les deux parties parviennent à un consensus, qui est ratifié par le ministre, et décident de ne pas fermer la base tant qu'on n'aura pas trouvé une autre source d'emplois pour remplacer ceux qui seront perdus. Cette décision entérine le caractère futile de maintenir la base ouverte mais évite les retombées politiques éventuellement désastreuses d'une annonce brutale[51]. De même, le personnel politique peut jouer un rôle important en informant le ministre sur des questions telles que le niveau de soutien nécessaire qu'il convient d'obtenir dans les comités parlementaires clés pour faire avancer une mesure recommandée par le ministère, si les sondages d'opinion vont à son encontre ou si elle entre en conflit avec d'autres priorités ou programmes du gouvernement. Il peut faire la liaison avec les cabinets des autres ministres susceptibles d'être concernés et veiller à obtenir l'appui du CPM et du BCP. Des chefs de cabinet n'ont cessé de souligner la nécessité pour le personnel politique supérieur d'être capable de « marier » les recommandations ministérielles aux avis politiques de façon à proposer à leur ministre des recommandations d'action répondant adéquatement aux deux. S'ils peuvent y arriver au moyen d'une valse plutôt que d'une guerre, tant mieux.

3.6
Tu ne donneras pas d'ordres!

Le principe gouvernant la relation entre le personnel exonéré et les fonctionnaires est très clairement énoncé, bien que sous forme relativement cryptique, dans le document du Bureau du Conseil privé intitulé *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État* (2004). Le BCP y affirme que : « Le personnel politique n'est pas habilité à donner des ordres aux fonctionnaires, mais il peut leur demander de l'information ou leur transmettre les instructions du ministre, en passant normalement par le sous-ministre »[37]. On trouve une instruction similaire pour la bureaucratie dans le guide du sous-ministre préparé par le même Bureau.

Chef-d'œuvre de concision et de simplicité, ce texte paraît étonnamment minimaliste au vu de la complexité et de la diversité des relations et circonstances qu'il est censé régir. Au fond, il place plus ou moins le conseiller ministériel dans un rôle de « messager glorifié » entre le ministre et le ministère, canal d'information et d'instruction à deux voies dénué de pouvoir, de personnalité ou d'influence autonome. Il ne propose aucune distinction en ce qui concerne la nature de l'autorité du personnel ministériel à l'égard du ministère, qu'elle émane du chef de cabinet ou de l'adjoint ministériel le plus subalterne, mais, après tout, pouvait-il en être autrement? Dans sa détermination des limites idoines concernant les ordres du personnel exonéré, le Bureau du Conseil privé ne peut se fonder sur aucun principe constitutionnel ou théorique. Il est donc parvenu à la conclusion tout à fait logique que le personnel ministériel, à qui la Constitution ne donne aucun pouvoir direct sur la fonction publique, ne peut en exercer aucun.

La conséquence pratique de cette consigne est une tout autre affaire. Est-elle réaliste? Est-elle respectée? À la suite de mes recherches, je suis tentée de répondre par un non retentissant mais, après d'autres

consultations, il me semble que la réponse doit être beaucoup plus nuancée et est plus compliquée. Il suffit d'aborder le sujet avec des fonctionnaires pour recueillir anecdote après anecdote révélant des exemples, grands ou petits, d'employés exonérés qui ont de leur propre chef donné des ordres à un ministère. Cela va de cas relativement mineurs, où l'on exigeait des changements dans la rédaction d'un document, à des demandes beaucoup plus importantes de révision d'une formule de financement négociée par les fonctionnaires avec les provinces, en passant, comme semble l'indiquer l'Enquête sur les commandites, par une intervention (*input*) directe dans le choix des bénéficiaires des largesses du gouvernement. Une fonctionnaire m'a rappelé que, lorsqu'une ex-adjointe ministérielle est devenue employée de son ministère, elle devait continuellement lui rappeler comment travailler avec les gens : « Elle était tout simplement habituée à dire aux gens ce qu'elle voulait en s'attendant naturellement à ce que ce soit fait ».

Un tel abus des règles n'est pas systématique. De fait, dans bon nombre de cabinets bien gérés, les instructions du ministre sont enregistrées lors de réunions, avec le nom de l'adjoint chargé de les transmettre, et on assure le suivi de l'action entreprise. Certains bureaux ont adopté des politiques assurant que toute information demandée au ministère par un employé exonéré doit être renvoyée au cabinet ministériel sous forme de note adressée au ministre avec le nom de l'employé ayant formulé la demande. Le chef de cabinet ou un conseiller supérieur examine alors la note ministérielle et la renvoie directement à l'adjoint concerné ou la transmet au ministre. De cette façon, toute demande frivole, spécieuse ou inappropriée au ministère est découragée ou rapidement décelée. Un tel professionnalisme est le contrepoint exemplaire de ce qui se passe dans les cabinets ministériels qui sont continuellement « sur le dos du ministère », mais il est difficile de savoir combien sont aussi disciplinés. L'ensemble de mes conversations me permet de penser que la plupart des employés ministériels semblent

interpréter la règle de manière assez lâche, parfois par nécessité pratique, parfois parce qu'il existe une bonne relation de confiance et de compréhension des objectifs du ministre et des « ordres » qui semblent en découler naturellement, mais parfois aussi à cause d'une interprétation excessivement large de leur rôle de « représentants » du ministre. Un ex-adjoint spécial a reconnu que ses collègues et lui-même utilisaient allégrement l'expression « le ministre exige » lorsqu'ils traitaient avec le ministère alors que, dans bien des cas, le ministre n'avait énoncé que les très grandes lignes de ce qu'il souhaitait[5]. Dans ce domaine, comme pour bien d'autres questions concernant les cabinets ministériels, la personnalité et les talents de gestionnaire du ministre et de son chef de cabinet, ainsi que leurs propres compréhension et respect de cette convention politico-bureaucratique, déterminent de manière importante dans quelle mesure des « ordres » sont donnés ou non.

Il faut tenir compte également de la complicité du ministère dans cette relation. Les deux parties doivent être conscientes de la transgression pour que la convention soit transgressée. S'il est vrai que les sous-ministres et autres cadres supérieurs à qui j'ai parlé semblaient tout à fait aptes à résister à toute « suggestion » ou ordre du personnel ministériel, bon nombre de fonctionnaires de niveau inférieur pensaient qu'il était rarement dans leur intérêt professionnel de faire fi de « *l'input* » d'un cabinet ministériel. De fait, la sémantique semble jouer un rôle de premier plan dans le théâtre des ordres du personnel ministériel. Comme l'ont clairement démontré les témoignages de l'Enquête sur les commandites, le personnel ministériel n'a pas toujours à formuler des ordres explicites pour faire comprendre ses intentions au ministère. Jean Marc Bard, l'ex-chef de cabinet du ministre Alfonso Gagliano, n'a cessé de répéter que lui-même et son personnel n'avaient jamais offert plus que des « suggestions » au ministère sur le choix des événements à commanditer ou des agences publicitaires. M^me^ Joanne Tremblay, l'employée du bureau de M. Guité qui recevait ces « suggestions », a

témoigné qu'elle ne les avait jamais interprétées autrement que comme des directives. Autrement dit, les deux parties étaient conscientes de la duperie, chacune se faisant un clin d'œil pour permettre au personnel exonéré de prétendre qu'il avait respecté à la lettre la ligne directrice interdisant les « ordres », tout en « péchant dans son cœur » contre l'esprit du protocole.

Il paraîtra peut-être naïf à certains que « *l'input* » du personnel exonéré au ministère ait jamais pu être interprété comme quoi que ce soit d'autre qu'un « excellent conseil » par les fonctionnaires du ministère, mais d'autres soutiendront que, dans des circonstances normales, son interaction quotidienne avec la bureaucratie ne saurait être si facilement compromise. « Balivernes », s'est exclamé un ex-adjoint exécutif à qui l'on demandait si les bureaucrates se sentaient obligés de suivre les ordres du personnel exonéré. À son avis, la ligne directrice du BCP indique clairement aux ministères qu'ils n'ont pas à suivre les ordres du personnel exonéré. Les bureaucrates, dit-il, doivent surmonter leur crainte de dire non et, éventuellement, « de perdre la face » à la suite d'un tel refus. Le système ne peut fonctionner, d'après lui, que si les règles de cette nature sont respectées et que tout le monde œuvre dans un esprit de transparence. C'est un ex-adjoint exécutif de l'ère Chrétien qui m'a fourni l'observation la plus fine au cours de mes entrevues pour expliquer ce qui motivait à son avis une bonne partie de la complicité ministérielle : « Parfois, les fiers-à-bras gagnent non pas parce qu'ils sont capables de vous battre mais parce qu'ils en donnent l'impression ».

3.7
Des ordres sont-ils nécessaires?

Bien que les opinions soient partagées sur le degré d'interaction entre le personnel exonéré et les bureaucrates qui constitue un « ordre », certains arguments d'ordre pratique méritent d'être examinés en faveur de cette méthode. Si on accepte que le temps d'un ministre est

limité et doit être réservé aux réunions et décisions les plus importantes, et qu'il est essentiel au fonctionnement efficace et efficient du gouvernement que les adjoints ministériels, surtout les chefs de cabinet et les directeurs, jouent le rôle de représentants du ministre, on peut penser que certaines décisions de micro-gestion devront être prises par ces représentants, lesquels posséderont *de facto* le pouvoir de les prendre au nom du ministre. Il serait à la fois inefficace et impossible que chaque décision concernant une question soulevée par le ministère soit absolument prise par le ministre lui-même. Si tel était le cas, la machine gouvernementale s'arrêterait et aucun ministre, même le plus solide, n'aurait l'énergie et les ressources nécessaires pour résister. Il s'ensuit que le personnel exonéré de son cabinet devient le décideur ultime dans tous les cas sauf les plus importants. Par définition, cela débouche sur la nécessité pour ce personnel de donner certains ordres.

Cette nécessité paraît évidente à beaucoup de ceux qui ont travaillé dans le système. Évoquant les absences régulières d'un ministre pour des fonctions gouvernementales, ce qui l'empêchait de régler les questions urgentes, l'ex-adjoint exécutif Fred Drummie souligne la nécessité pratique pour les fonctionnaires d'admettre que « toute décision prise par le chef de cabinet est la même qu'une décision prise par le ministre. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que le chef de cabinet est l'alter ego du ministre ». Dans l'étude qu'elle a consacrée aux chefs de cabinet en 1990, Micheline Plasse semble avoir tiré la même conclusion : « Les chefs de cabinet semblent être le prolongement de leur ministre respectif plutôt que des entités distinctes de ces derniers »[84]. Il y a cependant un certain degré de subjectivité à exercer pour fixer le degré d'autorité que les chefs de cabinet ou les autres adjoints ministériels peuvent légitimement exercer. Pour jouer efficacement leur rôle de représentants, les employés exonérés doivent avoir — et être perçus comme ayant — la confiance totale de leur ministre. Et ils doivent à leur tour s'assurer, au mieux de leur capacité, que leurs décisions

reflètent exactement les intentions à la fois du ministre et du gouvernement. Sinon, et s'ils perdent cette confiance ou abusent du pouvoir qui leur est délégué, la conséquence ultime est le congédiement.

Hélas, c'est quand arrive l'heure de la reddition de comptes que ce mécanisme très pratique de « représentation » appliqué à la gouvernance du cabinet ministériel bute sur un écueil. On indique clairement dans le guide du Conseil privé que « les ministres sont personnellement responsables de la bonne marche de leur cabinet »[85]. Alors que le personnel ministériel agit dans le scénario susmentionné comme « représentant » du ministre en vertu du pouvoir que celui-ci lui a délégué, le ministre ne peut légalement transférer ce pouvoir que par le truchement d'un texte de loi. Tout pouvoir exercé par le personnel ministériel est donc plus virtuel que réel. Il s'ensuit logiquement que, si des fautes sont commises à la suite d'ordres donnés par le personnel du ministre, ce dernier en sera tenu directement responsable par le Parlement. Ce système fonctionne bien tant que les ministres sont prêts à accepter la légitimité de ce principe. Or, comme l'ont montré plusieurs incidents que j'examine plus loin dans cette étude, les ministres d'aujourd'hui ne ressentent plus cette obligation. Le résultat est que le cabinet ministériel est devenu un puits sans fond du point de vue de la reddition de comptes. Le congédiement de l'employé coupable ne répond en rien à l'exigence constitutionnelle que quelqu'un relevant de l'autorité du Parlement soit tenu légalement responsable. Cette question revêt des conséquences importantes, comme l'ont montré plusieurs aspects de l'Enquête sur les commandites et, considérant le pouvoir actuel et croissant des chefs de cabinet et du personnel du CPM, elle mériterait peut-être une analyse approfondie dépassant le cadre de cette étude.

3.8
« Normalement » par le sous-ministre

Le guide du Conseil privé concernant l'interaction entre le personnel exonéré et la bureaucratie précise que les demandes de renseignements et les instructions du ministre passent « normalement par le sous-ministre ». Bien que les données disponibles permettent de penser que, dans un ministère bien géré, le sous-ministre et les hauts fonctionnaires sont tenus informés par leurs subalternes lorsque leur énergie est sollicitée ou mobilisée par le cabinet du ministre, ici encore, la directive du BCP semble être plus souvent transgressée que respectée. Lorsqu'il a témoigné devant l'Enquête sur les commandites, le greffier actuel du Conseil privé, Alex Himmelfarb, a semblé refléter l'acceptation générale et la légitimité de cette gamme élargie d'interactions, bien que cela contredise l'esprit de la directive même de son ministère, en déclarant ceci : « Il y a énormément de souplesse dans notre système concernant les interactions entre personnes et nous n'avons pas érigé de barrières pour les empêcher. En fait, dans bien des cas, on encourage ce genre d'interaction pour des raisons logistiques ou pour d'autres raisons »[86].

Les « autres raisons » le plus souvent avancées pour cette dérivation hiérarchique sont la convenance, l'efficience et la géographie. Comme le travail des cabinets ministériels est le plus souvent axé sur la crise, le besoin d'informations et la communication d'instructions par le personnel exonéré se font souvent dans un climat d'urgence. Le personnel, aiguillonné par l'atmosphère de crise politique imminente ou par l'ordre du ministre d'agir sur-le-champ, décroche le téléphone et prend directement contact avec le bureaucrate voulu. Les autres contacts directs en découlent tout naturellement. Les conseillers ministériels participent souvent à des rencontres interministérielles ou ministérielles. Des contacts personnels s'établissent et des relations de travail s'instaurent. Le personnel participant aux réunions ou événements en dehors de la capitale entrera inévitablement en contact

avec des membres régionaux du ministère. Ici encore, des relations professionnelles s'instaurent et continuent une fois que le conseiller est rentré à Ottawa. D'un point de vue purement pratique, même dans le meilleur des cas, le temps et l'énergie qu'il faudrait mobiliser pour approuver chacun de ces nombreux contacts par le truchement du sous-ministre, comme le voudrait la ligne directrice du BCP, finiraient par paralyser le système. La procédure étant irréaliste, elle est largement ignorée. Dans la plupart des cas, ces relations « d'en bas » sont constructives, efficientes et, à condition que les fonctionnaires tiennent leurs supérieurs informés des grands développements, problèmes ou demandes, inoffensives. Si toutes les parties s'en tiennent à leurs rôles respectifs, le système, dans l'ensemble, avance cahin-caha avec un degré acceptable d'efficacité, d'efficience et de régularité.

Sauf, évidemment, quand ce n'est pas le cas. Comme l'ont indiqué les témoignages devant l'Enquête sur les commandites, certaines de ces relations directes entre les bureaucrates et le personnel exonéré peuvent produire des évènements s'écartant dangereusement du chemin de la régularité. L'existence d'alliances directes entre les bureaucrates et les agents politiques, comme celles établies entre Chuck Guité, le cabinet du ministre et le CPM, peut déboucher, délibérément ou par défaut, sur une intervention purement superficielle du sous-ministre et éliminer à toutes fins utiles l'un des « contrepoids » cruciaux du système. Quand on entreprend ensuite une analyse judiciaire des évènements, l'existence de ces divers canaux de communication peut brouiller considérablement les lignes de blâme et d'imputabilité. Comme nous l'avons vu, il peut s'ensuivre que les personnes chargées d'assurer la légitimité et la régularité du système, notamment le sous-ministre en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, n'auront aucune connaissance de ce qui s'est passé ou se seront écartés des événements pour s'en remettre à la facilité et à l'efficience logistique de ce contact direct comme *modus operandi* souhaité et entériné par le palier politique.

Le témoignage de Ranald Quail, sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada au moment des irrégularités commises dans le Programme de commandites, porte à une telle conclusion. M. Quail qui, selon la convention, aurait dû être particulièrement mal à l'aise à la lecture des rapports de vérification interne indiquant un degré troublant d'irrégularités dans l'administration du Programme de commandites, programme qu'il savait être dirigé avec une dose considérable « d'input » politique et être l'une des priorités du CPM, a dit n'avoir jamais informé le greffier ni sollicité son avis. Or, le document du BCP intitulé *Guide du sous-ministre* précise clairement quelle doit être la démarche d'un sous-ministre dans une telle situation :

> S'il y a mésentente entre le ministre et le sous-ministre concernant les opérations du ministère et que ces derniers ne parviennent pas à la résoudre, le sous-ministre soumettra la question au greffier du Conseil privé.
>
> Le ministre peut vouloir discuter d'un sujet qui le préoccupe avec le greffier du Conseil privé avant de s'adresser au Premier ministre. Celui-ci intervient en dernier ressort pour régler toute question qui empêche de concilier les responsabilités du sous-ministre, sur les conseils du greffier. Les sous-ministres devraient également consulter celui-ci lorsque surviennent dans la gestion du ministère ou du portefeuille des problèmes qui peuvent avoir une incidence sur la capacité du Conseil des ministres en tant que collectivité de maintenir la confiance de la Chambre des communes et de faire avancer son programme législatif et politique. Dans de tels cas, le sous-ministre peut également vouloir consulter le secrétaire du Conseil du Trésor[37].

Cette convention n'aurait pas pu être explicitée plus clairement dans les lignes directrices mais, en pratique, on peut supposer, surtout en

ce qui concerne les dossiers hautement politiques, que les sous-ministres s'efforceront plutôt de chercher conseil auprès de sources politiquement plus informées, c'est-à-dire les cadres supérieurs du CPM. Ceci ne serait pas sans précédent. Il est communément admis à Ottawa, et c'est une pratique respectée, que les ministres consultent régulièrement les cadres supérieurs du CPM, notamment le chef de cabinet du Premier ministre, et sollicitent leur avis sur toutes sortes de questions controversées ou politiquement délicates. Cela représente une progression logique et appropriée de la consultation au sein de la branche politique du gouvernement. En même temps, toutefois, cela fait surgir le spectre d'une ligne de consultation similaire suivie par les cadres supérieurs des ministères. Si Ranald Quail n'a pas exposé ses préoccupations au greffier, a-t-il plutôt sollicité et obtenu des avis au palier politique?

Quelle qu'ait pu être la réalité dans ce cas, la possibilité que du personnel exonéré du CPM puisse jouer un rôle consultatif auprès de sous-ministres au sujet de préoccupations suscitées par des irrégularités ministérielles dans le cadre de dossiers politiquement délicats soulève des questions troublantes. La problématique est double : premièrement, cela suggère que l'on court-circuite le greffier, c'est-à-dire que l'on fait fi de la convention établie de longue date selon laquelle les dossiers remontent dans la bureaucratie, du sous-ministre vers le greffier, avant d'atteindre le palier exécutif supérieur. Dans cette hypothèse, l'interface politico-bureaucratique dévie du chemin établi et s'adresse au politique à une étape antérieure. Le greffier, dans le rôle qui lui revient de père confesseur des sous-ministres, est à toutes fins utiles court-circuité. Cet abandon de la convention représenterait une grave abrogation des lignes bien établies d'autorité dans la fonction publique mais ne serait pas une option totalement déraisonnable dans le monde de la *realpolitik*. Deuxièmement, cette option ferait échec aux principes établis de reddition de comptes. Elle éliminerait les lignes d'imputabilité et les

possibilités de blâme et investirait le personnel politique d'un pouvoir de décision dont il ne peut légitimement (à la différence du greffier ou du Premier ministre) être tenu politiquement ou légalement redevable. Dans cette hypothèse, si le sous-ministre ne sollicite pas d'autre avis et que la question devient un scandale, c'est le sous-ministre, pas l'employé exonéré du CPM à qui il s'est adressé, qui serait en fin de compte tenu responsable. Ce ne serait pas le cas si le greffier ou le Premier ministre avait été consulté.

3.9
Ordres indirects et autres formes de folies

Outre les « ordres » explicites ou implicites que le personnel exonéré peut donner aux agents des ministères, les fonctionnaires attirent l'attention sur un certain nombre de mécanismes qui permettent au personnel du ministre d'influencer ou de contrôler les activités du ministère. On peut exercer un pouvoir considérable simplement en contrôlant le moment et la manière dont l'information est communiquée au ministre. Retarder, enterrer, exagérer ou « réinterpréter » l'information provenant du ministère peut avoir une incidence profonde sur les décisions de politiques publiques. Incontestablement, certaines actions du personnel exonéré sont conformes à la théorie et débouchent sur des décisions et des résultats politiquement plus solides et intellectuellement plus valides. Le vrai danger, cependant, selon un haut fonctionnaire, apparaît quand le personnel exonéré permet à des considérations d'ordre politique de primer sur la science : « Le cabinet ministériel interprète l'information et le contenu provenant des bureaucrates... L'information remonte le long de la chaîne puis redescend et on se demande si elle est passée sous les yeux du ministre. Les ministres stupides ont tendance à avoir du personnel stupide et, comme ils ne veulent pas être menacés (par l'expertise des fonctionnaires), les grandes politiques finissent par être formulées dans un vide intellectuel ».

On ne saurait sous-estimer l'aptitude du personnel exonéré, notamment le chef de cabinet, à influencer ou « orienter » le ministère simplement par son accès au ministre et à sa proximité avec lui. C'est ce personnel qui décide quels dossiers sont prioritaires, qui filtre les notes de service du ministère et qui choisit les documents qui sont présentés au ministre; et c'est lui aussi qui donne des séances d'information et des conseils avant et après les réunions et qui est là, à la fin de la journée, pour avoir une discussion à bâtons rompus avec le ministre sur les derniers potins politiques et ministériels. Il ne fait aucun doute que le personnel, notamment le chef de cabinet et les directeurs principaux, a le pouvoir et la possibilité d'influencer le ministre, ce qui, par ricochet, peut avoir une incidence sur la manière dont les recommandations du ministère sont reçues. Le degré de compétence et d'expertise avec lequel il exerce ces pouvoirs de sélection, de filtrage et de tri et, par extension, d'orientation des affaires politiques ou ministérielles, peut avoir une profonde incidence sur les résultats ultimes des politiques. Cela peut aussi mener à la catastrophe politique.

Le volume incroyable d'informations, de courriels, de lettres et de notes de service arrivant à la porte d'un ministre ou provenant du ministère oblige le personnel exonéré à exercer un certain pouvoir discrétionnaire dans le choix des choses qui sont portées à l'attention du ministre. Ce triage répond à plusieurs objectifs, le plus évident étant qu'il réduit la masse de documents que le ministre doit lire ou dont il doit s'occuper. Après avoir séparé le bon grain de l'ivraie, les choses les moins importantes peuvent être confiées aux membres du cabinet ministériel ou du ministère les mieux placés pour s'en occuper, en ne présentant au ministre que les choses les plus importantes. Deuxièmement, cette pratique « protège » le ministre contre le risque de voir des informations controversées sur le plan politique et, comme dans le cas du Premier ministre, lui offre la protection du « déni plausible » si on lui demande à la Chambre des communes « quand il a su ». En outre, une séance

d'information orale pourra alerter le ministre d'une situation potentiellement explosive tout en assurant qu'il n'existe aucune preuve tangible que les dossiers pertinents ont jamais été portés à son attention.

Évidemment, le jugement politique de l'employé exonéré chargé de ce triage est crucial pour veiller à ce que les choses importantes soient portées à l'attention du ministre, ou ne le soient pas. Un exemple des retombées, ou peut-être de l'efficacité, de cette pratique est récemment apparu lors de l'enquête publique dirigée par le juge Dennis O'Connor sur la détention et les allégations de torture du Canadien Maher Arar dans une prison syrienne. Alors qu'il tentait d'établir si le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Bill Graham, savait à ce moment-là que cette incarcération d'un citoyen canadien en Syrie risquait d'exposer M. Arar à la torture, le compte rendu de ce témoignage dans un article de journal a révélé que cette information, bien qu'elle ait été avancée par le ministère, n'avait jamais atteint le ministre :

> [Traduction]
>
> M. Pardy (le directeur général des Affaires consulaires) a également dit avoir soupçonné que M. Arar était torturé au début de sa détention et il a dit, dans son témoignage, qu'il en avait informé le cabinet du ministre des Affaires étrangères de l'époque, Bill Graham. Cette information n'est apparemment pas parvenue à M. Graham ni à son conseiller de politiques supérieur, Robert Fry, tous deux ayant déclaré devant l'enquête qu'ils n'avaient eu aucune connaissance d'une possibilité de torture à ce moment-là[88].

Considérant le climat de l'époque et le fait que M. Arar était soupçonné par les autorités du Service canadien du renseignement de sécurité d'avoir des liens avec le groupe musulman extrémiste Al Qaeda, les membres du cabinet ministériel confrontés à cette information inquiétante auraient eu une décision difficile à prendre. Devaient-ils informer le ministre et lui conseiller d'intervenir pour protéger un citoyen canadien

contre la torture? Que se passerait-il si le ministre intervenait et qu'il s'avérait ensuite que M. Arar avait effectivement des liens avec des terroristes? Peut-être était-il préférable de laisser le ministre, au moins sur le plan documentaire, dans l'ignorance de la question plutôt que de prendre le risque de le faire agir d'une manière risquant de lui coûter sur le plan politique. Des années plus tard, la question ayant été portée devant une enquête publique, le ministre n'a eu aucun mal à s'absoudre de tout blâme et de toute responsabilité pour ce qui avait été fait ou ne l'avait pas été simplement parce que la piste documentaire concernant la torture de M. Arar s'arrête avant sa porte. Avec le recul, il peut prétendre qu'il serait intervenu s'il avait su mais, comme il n'avait pas l'information nécessaire, comment aurait-il pu agir?

Cette possibilité pour le ministre de nier toute responsabilité ou imputabilité pour des questions dont son cabinet ministériel a choisi de ne pas l'informer par mesure de protection stratégiquement politique, ou dont ses conseillers ont omis de l'informer par ignorance, incompétence ou manque de jugement, parce qu'ils n'avaient pas saisi l'importance de l'information, soulève des questions importantes et graves sur l'intégrité de notre système actuel de reddition de comptes. Si le ministre ne peut être tenu responsable ou imputable de l'action (ou de l'inaction) de son personnel, qui peut l'être? Comme je l'ai déjà déjà indiqué, le personnel exonéré n'assume aucune responsabilité constitutionnelle de plein droit. Si son ministre le laisse orphelin face à la controverse, ce groupe intermédiaire de conseillers devient un bourbier dans le processus d'imputabilité gouvernementale avec, d'un côté, le ministère affirmant qu'il s'est acquitté de sa responsabilité morale et législative en informant le cabinet du ministre et, de l'autre, ce dernier argüant qu'il n'a pas été informé et ne saurait donc être tenu responsable.

Cette doctrine de « déni plausible » comme stratégie efficace pour éviter ou détourner les retombées politiques d'une question relevant directement de la compétence d'un ministre a été invoquée pour la

première fois de manière particulièrement efficace aux premières heures du gouvernement Mulroney à l'occasion d'un incident qu'on a appelé l'affaire Al-Mashat. En bref, Mohammed Al-Mashat était un ancien ambassadeur irakien à Washington et un porte-parole de son pays, familier des médias, durant la période ayant précédé la première Guerre du Golfe. Très peu après avoir été rappelé à Bagdad, en 1991, sa femme et lui-même sont arrivés au Canada comme immigrants reçus dans la catégorie des personnes à la retraite. L'explosion de fureur publique suscitée par l'arrivée d'un homme aussi étroitement lié à la dictature irakienne a provoqué un ouragan politique. Le gouvernement a répondu en déclarant que le processus d'immigration de M. Al-Mashat s'était tenu complètement au niveau administratif au sein des ministères de l'Immigration et des Affaires étrangères et que Joe Clark, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, ne pouvait être tenu responsable de ce qui était une décision à l'évidence extrêmement délicate et politique parce qu'il n'avait pas été informé de la demande. Le gouvernement a tenu deux personnes responsables de cette gaffe administrative : un haut fonctionnaire des Affaires étrangères, Raymond Chrétien, et le chef de cabinet de M. Clark, M. Daubney. Bien que plusieurs questions aient été posées au sujet du détournement par le gouvernement vers un fonctionnaire de carrière de toute responsabilité dans cette affaire, ce qui contournait la doctrine de responsabilité ministérielle en vertu de laquelle un ministre doit être responsable de tout ce qui se fait dans son ministère, c'est la réaction du gouvernement au rôle joué par le chef de cabinet de M. Clark qui est intéressante dans le cadre de cette étude.

En bref, M. Daubney avait omis d'informer son ministre. Bien que Raymond Chrétien et l'agent du ministère lui aient effectivement transmis l'information, déclara-t-il, ils avaient omis de mettre adéquatement en relief l'élément pertinent au moyen du marqueur que l'on utilisait pour signaler qu'un élément méritait une attention spéciale.

Deuxièmement, pour des raisons qu'il ne s'expliquait pas, on n'avait pas suivi le système d'analyse des politiques qu'il avait mis en œuvre au cabinet du ministre peu après son arrivée dans le but de déceler ce genre de question importante. Enfin, même s'il avait vu la note de service, il pensait qu'il aurait été déraisonnable de s'attendre à ce qu'il connaisse le nom de chaque ancien ambassadeur irakien, d'autant plus que ce n'était pas son domaine d'expertise (bien qu'il fût, à en croire sa description de poste du Conseil du Trésor, le principal conseiller politique du ministre sur les Affaires étrangères). En réalité, apprendra-t-on plus tard, M. Daubney avait bien lu la note de service cruciale mais il l'avait ensuite perdue[89].

Dans l'étude pénétrante qu'elle a consacrée à cette question, Sharon Sutherland illustre plusieurs questions pertinentes dans le contexte de mon analyse. Premièrement, elle s'interroge sur la validité du recours des gouvernements et des ministres au caractère faillible du personnel exonéré et à son exploitation de son « omission d'informer » comme excuse pour échapper à sa propre responsabilité. Deuxièmement, elle se demande s'il est approprié que des comités parlementaires interrogent des employés de ministères ou de cabinets ministériels au sujet des fautes qui ont pu être commises comme succédané de la responsabilité ministérielle. En effet, dit-elle, ces employés et conseillers n'ont aucun statut dans ces tribunes publiques purement politiques et, partant, aucun droit ni aucune protection. (S'il est vrai que les employés politiques peuvent être plus légitimement considérés comme des entités politiques, ils n'ont quand même aucun droit ni aucune protection devant un comité parlementaire.) Finalement, elle souligne le danger que pose l'abdication par les ministres de toute responsabilité directe pour l'action ou l'inaction de leurs employés. Comme je l'ai déjà mentionné, le vide législatif existant à l'égard de cette abdication ministérielle pose un sérieux problème de responsabilité politique et réglementaire, même s'il est politiquement utile en ce qui concerne l'attribution de blâmes pour les fautes commises. Sutherland conclut ainsi son analyse :

[Traduction]

Le témoignage de M. Daubney contient au moins une leçon précieuse. Il montre qu'il n'est foncièrement pas plausible de considérer que le poste d'adjoint politique peut être séparé du ministre tout en restant un poste politique… Dans un régime de gouvernement responsable, ou le poste de chef de cabinet appartient totalement au ministre dans le cadre de sa propre personnalité politique, ou il fait partie des postes fondés sur le mérite ou des postes de la fonction publique. Le poste de chef de cabinet ne peut être une force politique de plein droit puisqu'il n'y a aucun moyen de contrôler la qualité de son travail[90].

3.10
Code d'éthique et autres formes de surveillance : qui surveille les orphelins?

S'il est vrai que des scandales comme les affaires Rivard et Al-Mashat sont des exemples particulièrement publicisés des folies du personnel exonéré, ce genre de visibilité des fautes commises par le personnel ministériel tend à être l'exception plutôt que la règle. Plus fréquemment, quand on découvre une erreur de jugement, une faute d'éthique ou un cas flagrant d'inconduite, le coupable est discrètement réprimandé ou, si nécessaire, congédié sans fanfare ni trompettes, décision qui, je l'ai déjà signalé, relève strictement du ministre. Bien des scandales potentiels ont été stratégiquement évités par un tel congédiement brutal, avec le silence complice du coupable (heureux d'avoir échappé aux conséquences juridiques ou à la frénésie politique et médiatique) et la possibilité pour les cadres du ministère d'enterrer ou de réparer les dégâts avant que les journalistes ou l'Opposition n'aient vent de l'incident[91].

Plus récemment, le gouvernement Libéral a formalisé les normes de conduite des titulaires de charges publiques, personnel exonéré compris,

dans le but explicite d'instaurer un mécanisme externe plus transparent et plus objectif de réglementation des conflits d'intérêts et des fautes d'éthique. En 1994, le gouvernement Chrétien a déposé un projet de loi, en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada* (ci-après « la Loi »), pour créer un poste de conseiller en éthique, et il a renforcé les dispositions du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (ci-après « le Code ») pour s'acquitter de l'obligation du Premier ministre, en vertu de la Loi, d'établir des « principes, règles et obligations en matière d'éthique pour les titulaires de charge publique »[93]. Ce Code n'est pas une loi; il a été créé et peut être modifié n'importe quand par le pouvoir exécutif dont est investi le Premier ministre. Il a néanmoins force de loi comme le confirme un arrêt de la Cour suprême de 2004 rendant une décision sur une poursuite intentée contre le conseiller en l'éthique de l'époque, Harold Wilson, par Démocratie en surveillance, organisme canadien qui se consacre aux questions de responsabilité des entreprises et des gouvernements[94].

Les employés exonérés sont explicitement désignés dans le Code comme des personnes relevant de sa compétence, la définition de « titulaire de charge publique » comprenant « quiconque, autre qu'un fonctionnaire, travaille pour le compte d'un ministre ou d'un ministre d'État »[95]. Le Code a été modifié en 2003 puis, en mai 2004, des modifications apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada* ont porté création du poste de commissaire à l'éthique pour remplacer celui, fort décrédibilisé, de conseiller en éthique. D'autres modifications ont été apportées au Code en octobre de la même année, qui, selon un document publié par le Bureau du Conseil privé, « visent à renforcer le Code, à tenir compte de certaines pratiques administratives du Bureau du commissaire à l'éthique et, s'il y a lieu, à aligner le Code sur le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* » et à apporter « de nombreux changements d'ordre administratif »[96].

À première vue, le Code constituait un pas en avant important, car il officialisait les normes de conduite du personnel ministériel et devait protéger le public contre les fautes d'éthique et les conflits d'intérêts dans la gestion des affaires de l'État. C'est l'un des rares documents à énoncer de manière explicite une série d'attentes identifiables et exhaustives à l'intention du personnel exonéré. Mais cela marche-t-il? Sur le plan concret, le Code contient-il le genre de mécanismes nécessaires pour protéger l'intérêt public, favoriser le comportement éthique et prévenir les conflits d'intérêts?

Des événements récents, du printemps 2005, permettent de juger de son efficacité. Prenons par exemple les plaintes déposées devant le commissaire à l'éthique par le Nouveau parti démocratique au sujet d'allégations d'inconduite de Tim Murphy, chef de cabinet du Premier ministre Paul Martin. Ces plaintes concernaient des allégations de conduite contraire à l'éthique reliées à l'enregistrement secret d'une conversation entre M. Murphy et le député Conservateur Germant Grewal concernant les récompenses que pourraient éventuellement recevoir M. Grewal et son épouse, également député Conservateur, s'ils quittaient leur parti pour se joindre au parti Libéral quelques jours avant la tenue d'un vote crucial à la Chambre des communes sur une motion de censure. Une deuxième question concernait une remarque de M. Murphy semblant indiquer qu'il pourrait influencer le résultat d'une enquête en cours du commissaire à l'éthique au sujet d'allégations formulées contre M. Grewal dans une autre affaire.

Le commissaire à l'éthique, Bernard Shapiro, a d'abord répondu aux plaintes du NPD en refusant de s'en saisir au motif que, même si le personnel exonéré fait partie de la définition des titulaires de charge publique autant dans le Code que dans la Loi, il est dit dans la *Loi sur le Parlement du Canada* qu'il ne peut faire enquête que sur les plaintes portées contre les élus, notamment les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires. À son avis, cette disposition l'empêchait

de rendre une décision sur les activités d'employés non élus, tels les conseillers ministériels.

Cette décision dans l'affaire Murphy faisait écho à une position similaire que M. Shapiro avait prise plus tôt dans l'année au sujet de plaintes portées contre Ihors Wans, conseiller de politiques puis chef de cabinet de l'ex-ministre de l'Immigration Judy Sgro. Dans ce cas, le commissaire à l'éthique avait également invoqué cette interprétation de son mandat pour limiter strictement sa décision finale aux plaintes portées contre la ministre. Dans l'affaire Murphy, M. Shapiro résista aux pressions additionnelles exercées par le NPD pour qu'il fasse enquête sur le patron de M. Murphy, le Premier ministre Paul Martin, en disant dans une lettre adressée au député néodémocrate Yvon Godin, le 16 juin 2005, qu'il ne jugeait pas nécessaire « d'étendre officiellement son enquête pour s'assurer que tous les participants actifs aux événements en cause soient pris en considération »[96]. Les députés de l'Opposition ne tardèrent pas à réagir, comme le montre cette déclaration du député néodémocrate Pat Martin :

> [Traduction]
>
> Ou bien M. Shapiro ne comprend pas, ou bien il évite délibérément cette question très légitime... qui est que, si vous ne pouvez pas faire enquête sur Tim Murphy, qui est l'agent du Premier ministre, qui voit, agit et entend en son nom et est en réalité son prolongement... il [M. Shapiro] devrait s'interroger pour savoir s'il était éthique que le Premier ministre — ou ses agents — sollicite la coopération d'un autre député [de l'Opposition] pour qu'il change son vote[97].

Démocratie en surveillance, un groupe de pression intervenant sur les questions de réforme démocratique, de responsabilité gouvernementale et de responsabilité d'entreprise, exposa lui aussi rapidement le dilemme inhérent à la décision du commissaire :

[Traduction]

> Il est vrai que le commissaire à l'éthique est seulement tenu par la Loi à faire enquête sur les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires, et à rendre une décision publique quand un député ou un sénateur dépose une plainte fondée sur une preuve (en vertu de l'article 72.08). Toutefois, le Code s'applique aussi au personnel exonéré et le commissaire à l'éthique est à l'évidence la seule personne pouvant rendre une décision sur les infractions au Code commises par ce personnel; s'il ne le fait pas, il ne s'acquitte pas de son devoir légal d'administrateur du Code[98].

Au moment où j'achevais cette étude, le Bureau du commissaire à l'éthique confirmait qu'il n'y avait pas d'enquête en cours sur Tim Murphy[99], bien qu'une enquête officielle ait été lancée au sujet des actions des élus concernés, le ministre de la Santé Dosanjh et M. Grewal. S'il ne fait aucun doute que M. Murphy sera interrogé comme témoin durant cette enquête, seule l'opinion publique pourra juger de l'éthique de son comportement en la matière. Au moment de l'incident, les universitaires, les avocats et les observateurs avaient des avis partagés sur la question de savoir si les négociations du chef de cabinet constituaient une partie illégitime ou non de ses fonctions. S'exprimant sur la question de savoir si de telles « explorations » contrevenaient à l'article 119 du Code criminel, concernant les pots-de-vin et le trafic d'influence, le professeur de droit de l'université d'Ottawa Edward Ratushny n'hésita pas à rejeter toute suggestion d'inconduite grave en disant : « Je pense qu'il serait exagéré de parler ici d'acte criminel. Je crois qu'il faut qu'il y ait eu une sorte d'avantage financier, un avantage financier direct, et, soyons réalistes, ce genre de maquignonnage est le pain quotidien de la politique »[100]. Son collègue, le professeur de droit David Mitchell, exprima un point de vue moins généreux : « Encore une fois, c'est une question grave d'érosion de la confiance dans les institutions gouvernementales de notre pays. Le simple fait que ces conversations aient eu lieu est inquiétant »[101].

Il y a également d'autres lignes de faille importantes dans le Code au sujet de la supervision du personnel exonéré. Les modifications récemment apportées, en 2004, par le gouvernement actuel, qualifiées de « changements d'ordre administratif », ont créé une autre échappatoire tentante à l'intervention du commissaire. Les personnes qui suivent sont dispensées de tous les principes d'éthique énoncés à l'article 1 du Code, sauf des plus généraux :

> 1(3) b) Les personnes nommées à une charge publique à temps partiel par un ministre, y compris les contractuels et les bénévoles, mais qui ne sont pas fonctionnaires, et qui travaillent en moyenne moins de 15 heures par semaine pour le compte d'un ministre ou d'un ministre d'État, et les personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil (qui ne sont pas nommées à temps plein) et qui ne reçoivent pas de rémunération annuelle et ne retirent pas d'avantages de leur nomination ne sont assujetties qu'aux principes énoncés à la partie I et à toutes les autres mesures d'observation que le dirigeant de l'organisation en question peut déterminer et doit faire appliquer[102].

Autrement dit, toute personne qui travaille bénévolement ou qui est recrutée à contrat par un ministre pour être son adjoint politique ou conseiller en politiques pendant moins de 15 heures par semaine *en moyenne* est dispensée de toutes les dispositions concernant les conflits d'intérêts et de l'obligation de faire les déclarations mentionnées aux articles II et III du Code.

Le fait que bon nombre de confidents politiques et d'alliés politiques fidèles faisant partie de ce groupe d'employés à temps partiel, de bénévoles ou d'employés à contrat gagnent aujourd'hui leur vie pendant les autres heures de la semaine comme lobbyistes ou consultants essayant d'influencer le gouvernement même qui, à l'occasion, les recrute ou les invite à le conseiller, fait de cette modification apportée au Code

un élément curieux et relativement troublant. Les médias se sont intéressés à cette pratique des consultants privés ou des lobbyistes œuvrant des deux côtés de la barrière pendant la période de transition du gouvernement Martin en 2003. L'article ci-après de la journaliste Anne Dawson, du *Ottawa Citizen*, intitulé « Top Martin Advisors likely to wield power from the outside » (Des conseillers de Martin exerceront probablement leur pouvoir de l'extérieur), est un exemple typique de leurs réactions :

> [Traduction]
>
> L'une des caractéristiques les plus intéressantes du Cabinet du Premier ministre Paul Martin sera peut-être que deux de ses principaux lieutenants n'en feront sans doute pas partie. Davide Herle, associé principal chez Earnscliffe Strategy Group, et Terrie O'Leary, ex-adjointe exécutive de M. Martin lorsqu'il était ministre des Finances et, plus récemment, représentante du Canada à la Banque mondiale, exerceront probablement leur influence considérable de l'extérieur du CPM. Les deux vivent en couple depuis près de 20 ans et leur première priorité depuis a toujours été de faire de M. Martin le Premier ministre du Canada. À titre d'associé principal de la firme prospère Earnscliffe, M. Herle subirait une baisse de salaire considérable s'il acceptait un poste au CPM. .. Elly Alboim, ex-chef de bureau de CBC-TV à Ottawa et lui aussi associé chez Earnscliffe, ayant beaucoup travaillé avec M. Martin lors de la préparation des budgets, est dans la même catégorie et, bien que l'on s'attende à ce qu'il joue un rôle de premier plan dans le gouvernement, il le fera probablement à partir de chez Earnscliffe[103].

Malgré leur « influence considérable », ces conseillers à temps partiel — à condition qu'ils ne travaillent pas plus de deux jours par semaine, en gros, pour un ministre ou pour le Premier ministre — sont exemptés, en vertu du Code actuel, des lois sur les conflits d'intérêts et sur la

divulgation, expressément conçues pour éviter ce genre de manigances éthiques provoquées par des conseillers œuvrant des deux côtés de la barrière. Au moment où la modification a été apportée au Code, le conseiller en éthique de l'époque, Harold Wilson, était interrogé lors d'une conférence de presse sur ce qui l'avait motivé et il a répondu qu'il s'agissait simplement de formaliser une règle empirique qu'il avait toujours appliquée au personnel exonéré[104].

Une pratique encore plus obscure et indétectable est récemment apparue en ce qui concerne les conseillers ministériels de l'extérieur, sa meilleure illustration étant peut-être la relation entre Belinda Stronach et Mark Entwistle, l'un des associés de la firme de lobbying de premier plan Prospectus Associates. Conseiller bien connu de Belinda Stronach avant et après son abandon des Conservateurs au profit du cabinet Libéral, M. Entwistle aurait continué de prêter assistance à la ministre de l'extérieur de son cabinet ministériel mais, à la différence de ses autres conseillers à contrat, ses honoraires sont payés personnellement par la ministre Stronach. Cet extrait de l'hebdomadaire *The Hill Times*, écrit au moment de la transition de M^me^ Stronach, confirme à la fois le caractère privé de leur arrangement et le type de conseil politique dispensé à la ministre par M. Entwistle :

> [Traduction]
>
> Pour ce qui est de Mark Entwistle, l'ex-conseiller principal de M^me^ Stronach qui ne travaille pas dans son bureau parlementaire sur la Colline mais la conseille sur des questions de politique et de communications et qu'elle rémunère de sa propre poche, il n'ira sans doute pas non plus travailler au cabinet ministériel de la ministre des Ressources humaines (sic) et de la Réforme démocratique. Cela ne l'empêchera pas de continuer à jouer son rôle de conseiller en restant en dehors du cabinet ministériel. On s'attend également à ce que M. Entwistle joue un rôle clé dans la mise sur pied du cabinet ministériel de M^me^ Stronach...

> M. Entwistle était l'une des rares personnes à savoir avant mardi que M^me^ Stronach allait changer de casaque politique pour se joindre au gouvernement Libéral. Il faisait également partie d'un petit groupe de personnes qui sont allées souper chez le Premier ministre, au 24, promenade Sussex, le lundi 17 mai[105].

Comme il s'agit d'un arrangement privé, on peut supposer que les dispositions du contrat de M. Entwistle et le nombre de ses heures de travail ne seront jamais publiés et ne seront sans doute jamais connus du commissaire à l'éthique. Bien qu'il n'y ait pas là nécessairement un conflit d'intérêts, l'apparition d'un personnel ministériel « privé » crée une nouvelle couche « d'intermédiaires » dans la catégorie déjà nébuleuse qui existe traditionnellement sur la Colline du Parlement — celle-ci étant encore plus éloignée des mécanismes de surveillance et d'imputabilité du Parlement et moins accessible à n'importe quelle forme de surveillance que les conseillers réguliers à temps plein ou même à temps partiel des ministres et du Premier ministre.

Certaines des personnes interrogées pour cette étude estiment que la pratique de plus en plus répandue de conseillers et lobbyistes privés engagés par des ministres ou par le Premier ministre à titre de conseillers politiques professionnels à temps partiel est potentiellement encore plus scandaleuse et dangereuse pour l'intégrité du gouvernement que tout ce qu'on a pu découvrir dans le scandale des commandites. Ils mentionnent ainsi, parmi les dangers potentiels reliés à la politique gouvernementale, le fait que des initiatives aussi importantes que le discours du Trône et le Budget pourraient être rédigées en partie au moins en dehors du processus traditionnel d'élaboration des politiques. Parmi les sources d'abus éventuels, ils évoquent non seulement le fait que ces employés à temps partiel soient exemptés des dispositions de conflit d'intérêts et de divulgation du Code, mais aussi le fait que les séances d'information, les documents, les ébauches et les comptes rendus de réunions produits par ces employés à contrat restent largement

en dehors des archives officielles du gouvernement et, partant, de la mémoire institutionnelle du pays. Sans compter qu'ils sont largement hors de portée de toute législation sur l'accès à l'information[106]. Cette pratique pourrait devenir un processus supplémentaire et parallèle d'élaboration des politiques, encore moins réglementé, plus officieux et moins surveillé que le travail des cabinets ministériels réguliers, et elle va à l'encontre des valeurs de transparence, d'ouverture et d'imputabilité qui sont censées gouverner l'élaboration des politiques publiques. Phénomène intéressant, un ex-chef de cabinet a admis que de nombreux ministères, conscients de cette nouvelle tendance, ont eux-mêmes recruté la firme de lobbying employée à temps partiel par l'ancien ministre des Finances pour l'aider à préparer son Budget. En s'attirant les bonnes grâces de ces conseillers à temps partiel, ces ministères espèrent gagner la haute main dans la lutte féroce qu'ils mènent pour faire inclure leurs programmes et priorités dans la version finale du Budget.

Quelles que soient les préoccupations concernant les dangers posés par le personnel exonéré à temps partiel du point de vue de l'éthique, le fait est qu'il y a encore de graves carences dans le Code qui l'empêchent d'être un outil efficace pour gouverner le comportement du personnel exonéré, même à temps plein. Le Commissaire ne détient aucun pouvoir de sanction. L'article 23 du Code concernant « l'inobservation » indique clairement que toute action ne pouvant faire l'objet d'une enquête ou d'une décision est renvoyée au pouvoir discrétionnaire de l'instance politique :

> (23) Lorsque le commissaire à l'éthique émet un avis selon lequel le titulaire d'une charge publique ne se conforme pas au présent code, le titulaire s'expose aux mesures qu'aura établies le Premier ministre, y compris, le cas échéant, le renvoi ou la révocation de sa nomination[107].

Mais, comme semble l'indiquer clairement l'affaire Tim Murphy, le commissaire lui-même ne semble pas souhaiter mener des enquêtes

portant précisément sur les activités des cabinets ministériels et admet même ne pas en avoir le pouvoir constitutionnel. Force est donc de conclure que le Code, sous sa forme actuelle, est profondément déficient comme outil de surveillance de l'éthique du personnel exonéré.

3.11
« Exonérer » le cabinet du ministre

Parmi toutes les « exonérations » consenties au personnel des cabinets ministériels au titre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) — concernant essentiellement leur recrutement, leur congédiement et la poursuite d'activités partisanes — la plus controversée, et de loin, est celle qui accorde aux cadres ayant au moins trois années consécutives de service un droit d'accès prioritaire à la fonction publique. Voici la disposition pertinente des Lignes directrices du Conseil du Trésor à l'intention des cabinets des ministres :

> Quand une personne ayant travaillé dans un cabinet de ministre en qualité d'employé exonéré est jugée admissible à une nomination prioritaire, elle a le droit d'être nommée sans concours et en priorité absolue à n'importe quel poste de la fonction publique pour lequel elle est jugée qualifiée; elle doit donc être nommée avant toute autre personne sauf les fonctionnaires excédentaires qui doivent être replacés dans leur ministère d'attache... et les fonctionnaires en congé qui sont aussi admissibles à une nomination prioritaire conformément aux dispositions de l'article 30 de la LEFP. Le droit à une nomination prioritaire est accordé pour un an et prend effet à la date de cessation d'emploi dans un cabinet de ministre. La priorité vient à échéance dès que la personne intéressée est nommée à la fonction publique[108].

Cette exonération garantit à l'employé l'obtention d'un emploi dans la fonction publique à un niveau équivalent à celui qu'il avait au cabinet

ministériel (p. ex., un chef de cabinet deviendrait sous-ministre adjoint, deux postes de niveau EX-04). Cette possibilité lui est offerte pendant un an après son départ du cabinet ministériel. De même, un fonctionnaire qui souhaite quitter son poste pour devenir employé exonéré bénéficie du même accès prioritaire. Dans chaque cas, une fois que l'admissibilité est confirmée, c'est-à-dire que la Commission de la fonction publique s'est assurée que le candidat a été au service d'un ministre pendant la période exigée ou qu'il était fonctionnaire immédiatement avant sa nomination au cabinet d'un ministre, l'individu peut être engagé sans passer le concours habituel fondé sur le mérite auquel sont assujettis tous les autres candidats à la fonction publique. Il convient de souligner que l'on n'exige pas que les trois années consécutives aient été passées au service d'un même ministre, et qu'un congé pris pour participer à une campagne électorale n'est pas considéré comme une interruption d'emploi, bien que la période pertinente ne soit pas comptée dans les trois années requises.

Si l'employé exonéré sollicitant un poste de fonctionnaire est à un niveau inférieur à la catégorie de la direction, son nom sera inscrit sur une liste prioritaire distribuée dans les ministères une fois que son admissibilité aura été confirmée. De ce fait, il deviendra admissible à une nomination directe dans n'importe quel poste pour lequel il est qualifié, en étant troisième dans la liste de priorité, après les employés excédentaires du ministère et les employés réguliers revenant d'un congé. Le plus souvent, toutefois, l'employé exonéré aura déjà identifié un poste vacant et pris des dispositions directement avec les gestionnaires idoines. Cette demande directe pour obtenir un poste souhaité est à la fois autorisée et encouragée par la CFP, dont les règles disposent que :

> La personne intéressée peut non seulement s'inscrire au répertoire des bénéficiaires de priorité afin que la CFP présente sa candidature aux ministères, mais peut aussi, comme tout autre bénéficiaire de priorité, prendre l'initiative de soumettre personnellement sa

> candidature aux ministères en réponse à un avis de concours ou si elle apprend par d'autres moyens l'existence d'un poste à pourvoir . . . Si elle est effectivement admissible à une nomination prioritaire et possède toutes les qualités exigées, le ministère est obligé de la nommer au poste à pourvoir avant les autres candidats et candidates, comme si sa candidature avait été présentée par la CFP[109].

Le processus de nomination devient un peu plus complexe quand un membre de cabinet ministériel du niveau de la direction (EX-01 ou plus) — le groupe qui comprend maintenant tous les chefs de cabinet ainsi que les directeurs des communications, des affaires parlementaires et des politiques — demande une nomination prioritaire. À l'heure actuelle, ces candidats doivent subir une évaluation de leurs « aptitudes en gestion »[110], qui se fait au moyen de la panoplie d'évaluation usuelle de la CFP. Cela comprend un exercice de simulation d'une journée appelé SELEX, mis au point par le Centre de psychologie du personnel de la CFP, une entrevue devant un jury pour évaluer les compétences et les antécédents professionnels, une vérification systématique des références, et un examen de compétence en langue seconde si la personne s'intéresse à un poste bilingue[111]. Une fois la procédure terminée avec succès, la demande de l'employé exonéré est envoyée à la Direction des programmes pour les cadres de direction, qui « vérifie au répertoire des bénéficiaires de priorité possédant les aptitudes requises pour accéder au groupe de la direction, consulte le ministère et, le cas échéant, recommande la candidature de la personne intéressée à la CFP si elle semble convenir pour le poste à pourvoir. Si sa candidature est retenue, la CFP se chargera directement de la nommer au poste à pourvoir ». Depuis janvier 2000, la Commission exige aussi que le sous-ministre du ministère concerné signe une attestation au moment de l'approbation[112]. En vertu de la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, adoptée en 2003, diverses dispositions entrant en vigueur en 2005 délèguent encore plus le pouvoir de recrutement et d'autres pouvoirs aux sous-ministres[113].

Étant donné la relation de travail étroite qui existe entre les sous-ministres et les cadres des cabinets ministériels, il n'est pas étonnant que les conseillers supérieurs compétents qui semblent avoir une vocation pour l'administration publique soient identifiés et accueillis dans la famille bureaucratique. De même, on identifie ceux dont l'accession à un ministère ne serait pas souhaitée. Comme des pouvoirs accrus ont été consentis aux sous-ministres en ce qui concerne le recrutement des fonctionnaires, on ne peut dire aujourd'hui si les ministres conserveront tout ou partie de l'influence qu'ils détenaient autrefois en la matière. Bien que la nouvelle Loi soit très claire dans sa volonté d'éliminer du processus de recrutement tout vestige d'ingérence politique, d'aucuns estiment que ce transfert du pouvoir discrétionnaire du ministre vers le sous-ministre est une sorte d'aberration du système démocratique. L'ex-ministre John Crosbie ne voit rien de mal à ce qu'un politicien puisse exercer le pouvoir du favoritisme politique « dans le meilleur sens de son utilisation ». À son avis, il y a encore du favoritisme dans ces nominations, la différence étant que ce sont maintenant les sous-ministres, non élus, qui contrôlent les portes d'accès à la fonction publique et détiennent, comme leurs maîtres politiques avant eux, le pouvoir de favoriser ceux qu'ils connaissent et apprécient. En revanche, à la différence de ces politiciens d'autrefois, on peut arguer que les sous-ministres n'ont pas été élus par le peuple pour ce faire.

3.12
L'exonération : bonheur ou malédiction?

La justification originelle de l'attribution aux membres des cabinets ministériels de cet avantage important que constitue l'accès prioritaire à la fonction publique a d'abord été exposée dans une étude universitaire par J.P. Mallory qui, malgré des réserves évidentes à l'idée d'accroître le rôle du personnel exonéré, semblait favorable à cette « reconnaissance spéciale »[114] :

[Traduction]

La justification de cette disposition curieuse est sans doute la volonté de reconnaître qu'un homme capable attiré à Ottawa pour travailler près du centre du pouvoir doit avoir aussi l'espoir raisonnable d'y faire une carrière si l'on veut qu'il prenne le risque de déménager dans la capitale. Les ministres sont des oiseaux de passage et ce serait trop demander à un jeune homme qu'il lie sa carrière à un politicien à l'avenir incertain. Le cabinet ministériel est ainsi devenu le moyen d'accéder par l'arrière à la fonction publique, sans être soumis au système du mérite. Le fait que cette disposition ne soit pas totalement mauvaise est attesté par la qualité d'un certain nombre de fonctionnaires compétents qui y ont trouvé le début d'une longue carrière dans la fonction publique[115].

À bien des égards, cette justification historique est aussi vraie aujourd'hui que dans les années 60. Étant donné l'absence de sécurité d'emploi de ces postes, les droits auxquels les titulaires renoncent et la profondeur de l'engagement exigé, on ressent toujours la nécessité d'offrir une incitation ou une récompense quelconque à ceux et celles qui sont prêts à endurer pendant de longues périodes ce passage « dans le ventre de la bête ». Bon nombre d'observateurs, dont le professeur Mallory dans les années 60 et, plus récemment, des gens comme Arthur Kroeger, n'ont pas manqué de souligner le grand nombre d'excellents fonctionnaires qui ont commencé dans un cabinet ministériel pour faire ensuite une brillante carrière à des niveaux très élevés dans les ministères.

Les partisans de cette exonération affirment qu'il serait absurde pour la fonction publique de se priver de ces personnes qui ont déjà passé des années aux niveaux les plus élevés du pouvoir. Les traiter comme des néophytes et les obliger à subir une procédure de concours que d'aucuns pourraient juger humiliante pour confirmer leur compétence après des années de service remarquable pourraient avoir un effet dissuasif énorme. En effet, leur mérite a déjà été confirmé par leur

longévité au service d'un ministre. Autrement dit, ayant déjà travaillé « à l'intérieur » pendant une longue période, il serait assez illogique de les obliger à venir frapper à la porte du système. D'aucuns contestent la notion même de « mérite » dans le contexte d'un concours pour un emploi gouvernemental. Comme l'affirme un ancien adjoint exécutif, cette notion fait l'objet de débats depuis des décennies dans les milieux de l'administration publique, en remontant même jusqu'à Whitehall. À son avis, ces nominations de membres de cabinets ministériels ne sont pas les seules à échapper au processus de concours officiel de la fonction publique, et les nominations aux niveaux supérieurs du Bureau du Conseil privé, du Conseil du Trésor et, dans bien des cas, des Finances sont rarement assujetties à la procédure de concours fondé sur le mérite.

Ce système a cependant aussi ses détracteurs, dont les objections sont fondées sur l'élitisme apparent de la procédure, ainsi que sur la crainte de politisation de la bureaucratie qui pourrait en découler. Si les compétences et l'expérience acquises dans un cabinet ministériel ont tellement de valeur, disent-ils, elles seront reconnues et donneront un avantage au candidat dans la procédure de concours. D'après eux, les employés exonérés ayant une affinité sincère pour la fonction publique pourront toujours être identifiés et recrutés, mais ils arriveront dans leur nouveau poste après avoir subi un examen exhaustif, ce qui leur donnera plus de légitimité, ainsi que le respect émanant naturellement du succès à un concours équitable. Les relents de privilège et de favoritisme que suggère l'exonération, affirment-ils, étaient peut-être acceptables dans les années 50 mais ne concordent plus avec les valeurs d'ouverture, de transparence et d'équité de la fonction publique d'aujourd'hui.

Cette critique comporte aussi un volet historique. L'exonération accordée aux membres des cabinets ministériels pour accéder à la fonction publique remonte à une époque où ces cabinets avaient au plus trois à cinq employés dont la plupart exerçaient des fonctions de

soutien administratif et dont l'impact sur l'impartialité politique de la fonction publique était négligeable. Cette thèse semble être confirmée par les recherches de Loretta O'Connor : « Avant 1950, un ministre n'avait droit qu'à cinq employés exonérés des dispositions de la *Loi sur le service civil*. Il s'agissait d'une ou d'un secrétaire privé et adjoint exécutif, de deux sténographes, d'un messager et de la secrétaire personnelle du ministre »[116].

Aujourd'hui — et le contraste est frappant — les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* interdisent l'attribution d'une exonération au personnel de secrétariat d'un cabinet ministériel et réservent ce privilège strictement aux niveaux les plus élevés des agents politiques du ministre. En vertu de cette loi :

> Les personnes bénéficiant d'un droit au titre du paragraphe 39(4) de la LEFP sont nommées à un poste dans la fonction publique « au moins équivalent à celui de secrétaire privé d'un administrateur général » pour lequel, selon la Commission, elles sont qualifiées. Ainsi, pour être admissible à un droit au titre de ce paragraphe, la CFP tient compte non seulement de la durée de service dans le cabinet d'un ministre mais aussi des fonctions exécutées et de la relation hiérarchique avec le ministre. Les personnes n'occupant pas un poste de niveau supérieur, dont les tâches sont essentiellement administratives ou reliées à la circonscription, ou qui ont peu de contacts avec le ministre ne sont pas considérées par la CFP comme ayant droit à une nomination prioritaire[117].

Cette exclusion des membres plus subalternes et administratifs du personnel exonéré, conjuguée au nombre considérable de membres des cohortes récentes admissibles à une nomination prioritaire, donne sans aucun doute plus de force au soupçon que cette « porte en arrière » risque de devenir un véhicule d'insertion de la partisanerie dans les rangs supérieurs de la bureaucratie. De fait, on a recommandé l'abolition de

cette exonération dans un rapport de 2002 commandé par le Centre canadien de gestion et consacré à cette question de nomination prioritaire du personnel exonéré.

3.13
Mais dans les faits, qui se prévaut de l'exonération?

Quels que soient les arguments théoriques en faveur de l'exonération du personnel politique, il est intéressant de constater qu'elle est à ses yeux un incitatif beaucoup moins puissant qu'on ne pourrait le penser. Au lieu d'être la récompense convoitée que l'on avait envisagée, une carrière dans la fonction publique semble être aujourd'hui pour beaucoup une solution de dernier ressort[118]. La possibilité d'entrer dans la fonction publique est aujourd'hui plus une forme d'assurance-emploi au cas où l'on ne trouverait pas au moment voulu une occasion plus stimulante ou lucrative en dehors du gouvernement. Elle est aussi perçue comme une option raisonnable pour les personnes qui veulent s'engager dans « la voie de la maternité » ou qui sont sincèrement déçues de la vie dans le bocal de la politique partisane. Précisons au demeurant que certains n'en désirent pas moins sincèrement faire carrière dans l'administration publique.

Comme le montre le tableau ci-après, les statistiques de la Commission de la fonction publique confirment qu'un petit pourcentage seulement — 8 p. 100 environ, soit une moyenne de 26 personnes sur les plus de 300 employés exonérés actuels — est effectivement nommé dans la fonction publique dans une année typique.

Nominations prioritaires de membres de cabinets ministériels : aperçu numérique/historique

Année financière	Nombres de demandes		Inscriptions/Activité dans le système des priorités		
	Reçues	Admissibles	Nouvelles	Nominations	Expiration
2004 - 2005 (élection — gouv minoritaire)	40	35	34	35	20
2003 - 2004 (de Chrétien à Martin)	89	73	64	35	5
2002 - 2003	59	53	24	26	3
2001 - 2002	62	52	52	24	4
2000 - 2001 (réélection — Lib.)	44	38	24	22	6
1999 - 2000	35	31	26	17	2
1998 - 1999	37	33	20	20	7

Cette tendance démontre clairement que la culture prédominante du personnel exonéré privilégie le retour dans le secteur privé. Certains retournent dans le monde universitaire, d'autres reprennent une profession d'avocat, de journaliste ou de consultant en communications mais, de plus en plus souvent, c'est une carrière de lobbyiste ou de consultant en relations gouvernementales qui est considérée comme le prolongement professionnel le plus naturel et le plus convoité du personnel politique. Ces postes sont ceux où le personnel exonéré a le sentiment de pouvoir le mieux exploiter les contacts et l'expérience

acquise sur la Colline du Parlement, dans une carrière de haut vol bien rémunérée permettant de maintenir des relations étroites avec les alliés de leur parti[119]. Comme l'explique un vétéran du lobbying, « bon nombre d'adjoints politiques qui se joignent à des firmes de lobbying y voient un prolongement de leur vie sociale. On les rencontre dans les bars — c'est leur vraie famille . . . Leur premier appel téléphonique est adressé à l'adjoint du ministre pour lui demander "Sais-tu ce que devient tel ou tel dossier?" »[120]. Les firmes de lobbying autorisent et même encouragent leur personnel à rester actif dans la politique partisane, ce que certains membres des médias et du public voient d'un œil soupçonneux, mais ce n'en est pas moins légal et, comme nous l'avons déjà vu, accepté dans les règlements régissant les conflits d'intérêts des anciens adjoints ministériels. Autrement dit, le mur qui sépare les cabinets ministériels des firmes de lobbying est encore très poreux. La menace d'une élection de printemps en 1995 avait suscité le sous-titre suivant dans un article de *The Hill Times* : « La plupart des lobbyistes admettent être des accros de la politique, et beaucoup de firmes offrent des horaires souples pour permettre à leurs associés de participer aux campagnes électorales ». Un paragraphe de l'article contenait l'affirmation suivante :

> [Traduction]
>
> Bon nombre de firmes essaieront également d'organiser les horaires de travail pendant les élections elles-mêmes afin de permettre à leur personnel et à leurs associés de participer aux diverses campagnes locales et nationales dès le déclenchement des élections[121].

Le lobbying devient donc « l'étape suivante » logique dans la carrière d'un conseiller politique, en le dégageant de manière permanente ou temporaire des pressions et demandes du cabinet ministériel tout en lui permettant aussi d'exploiter ses contacts politiques et son expertise dans un milieu qui encourage et valorise cela.

Qu'en est-il des risques de conflit d'intérêts? La période « de restriction » d'un an imposée au personnel ministériel par le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, au titre d'une disposition censée imposer une période de 12 mois durant laquelle l'employé s'abstiendra de toute activité concernant un dossier dont il a eu connaissance lorsqu'il était dans un cabinet ministériel, suscite elle aussi des questions intéressantes. La première concerne le tout début des « Mesures d'observations concernant l'après-mandat » où il est dit, au chapitre « Définition » :

> (24) Aux fins de la présente partie, le « titulaire d'une charge publique » désigne le titulaire des postes visés à l'article 4 (partie II) du présent code. Les membres du personnel du cabinet d'un ministre et les autres titulaires de charge publique, au sens de l'alinéa *b*) de la définition du terme « titulaire de charge publique » au paragraphe 4(1), doivent toutefois avoir été désignés par le ministre pour être assujettis à la présente partie.

Cette disposition signifie qu'un ministre doit d'abord prendre des mesures proactives pour désigner ceux de ses conseillers politiques qui seront assujettis à cette partie des dispositions d'après-mandat. S'il le fait, le Code impose à l'employé l'obligation précise d'informer le commissaire et (ou) le ministre s'il accepte une offre d'emploi de l'extérieur, ainsi que d'autres conditions limitant à toutes fins utiles pendant un an ses contacts avec toute personne avec qui il a traité ou toute participation à un dossier dont il a eu à s'occuper dans ses fonctions officielles[132]. En réalité, ce code d'après-mandat n'est quasiment jamais respecté et on n'en assure pas non plus une surveillance très rigoureuse[133]. À l'heure actuelle, les plaintes déposées contre un employé exonéré pour infraction aux dispositions du Code restent sans suite. En outre, même s'il y avait une répression rigoureuse, une fois qu'un conseiller a quitté le cabinet ministériel, la doctrine de responsabilité ministérielle devient encore plus ténue pour ce qui est des fautes qu'il peut commettre. On

peut se demander sérieusement quelles sanctions un ministre ou le Premier ministre pourrait bien imposer à un ancien adjoint qui n'est plus un employé du gouvernement. « Renvoi ou révocation de la nomination » n'ont pas grand sens pour quelqu'un qui est déjà parti. Bien que certaines des grandes firmes prennent note des dates et assurent l'observation volontaire des règles[124], la plupart ignorent discrètement les restrictions étant donné l'exécution laxiste du Code et le risque particulièrement mince d'investigation ou de sanction.

En revanche, ceux qui deviennent fonctionnaires savent parfaitement que toute continuation des contacts et de la camaraderie avec leurs anciens alliés politiques serait mal vue. En outre, de tels liens étroits au niveau politique pourraient nourrir le soupçon et le ressentiment de leurs supérieurs. En acceptant une nomination dans la fonction publique, ils se retirent à toutes fins utiles du monde social et professionnel dans lequel ils vivaient auparavant, et ils se retirent aussi des postes privilégiés et élitistes qu'ils occupaient près des leviers de pouvoir pour se jeter dans les entrailles d'une bureaucratie qui ne fera preuve d'aucune déférence à leur égard. Il n'est donc pas étonnant que bon nombre d'employés exonérés préfèrent se lancer dans une carrière où ils pourront préserver, voire exploiter, leur ancien réseau et être appréciés et admirés pour leur accès politique, plutôt que dans une carrière où ils devront fonctionner en le niant.

L'exonération de la fonction publique est une option appréciée et respectable pour ceux qui s'intéressent sincèrement au service public mais, pour la plupart, c'est un filet de sécurité, une solution acceptable pour éviter le chômage si aucun emploi ne se présente dans le secteur privé, ou encore un lieu sûr pour mettre leur carrière au point mort pendant qu'ils se consacrent à leur famille et profitent des généreux congés parentaux et autres avantages sociaux offerts. Parmi ceux qui choisissent la fonction publique, très peu, semble-t-il, entrent dans la bureaucratie avec un zèle de missionnaire déterminé à plier la fonction publique à leurs objectifs politiques; ceux qui réussissent le mieux

dans cette deuxième vie de fonctionnaire sont ceux qui sont capables de dissocier leur passé politique de leur présent bureaucratique, en ne conservant que les talents et le jugement qu'ils ont affinés au service d'un ministre et en transformant ces atouts en un mode de comportement conforme aux attentes d'une fonction publique neutre sur le plan politique.

3.14
Des exonérations douteuses : les cas de Pierre Tremblay et Isabelle Roy

Il y a aussi les exceptions qui illuminent de manière éclatante le danger de cet accès prioritaire des employés exonérés à la fonction publique. Avant d'examiner les entrailles de deux nominations douteuses faites à ce titre en 1999, il importe de souligner que plusieurs mesures mises en œuvre depuis auraient peut-être pu y faire échec. Il ne m'appartient pas ici de spéculer sur la question de savoir si ces mesures, comme celles qui existaient à l'époque de ces événements, auraient pu elles aussi succomber à la convergence unique d'événements politiques, de pressions et de personnalités qui permirent de confirmer ces nominations douteuses; qu'il suffise de dire que le système qui a entériné ces transitions suspectes du monde politique au monde bureaucratique a subi de profonds changements depuis cette date, au moins au niveau des cadres de la direction (EX). En revanche, comme nous le savons, les dispositions qui permettent au personnel politique d'avoir un accès prioritaire à la fonction publique sont restées les mêmes.

Un autre facteur reste pertinent pour cette discussion : l'un des principaux sujets est maintenant décédé. Pierre Tremblay est décédé en août 2005, peu avant que l'Enquête entreprenne son examen des témoins, et il n'a donc pas pu donner sa version des événements. Mes entrevues avec certains de ses anciens collègues et avec Jean-Claude Demers[125], l'auteur du *Rapport Demers* qui l'a interviewé dans le contexte

de ses propres investigations, indiquent que Pierre Tremblay était un homme avec beaucoup de qualités et de défauts. On l'a décrit comme un homme « intelligent, compétent » et quelqu'un qui « ne s'en laissait pas raconter », mais aussi quelqu'un qui se laissait aller à des excès personnels et qui était ravi de « contrôler la boîte à bonbons ». Tout indique qu'il était extrêmement partisan et férocement loyal envers ses maîtres politiques et qu'il avait cultivé la réputation d'une personne « répondant instantanément » aux désirs et instructions du CPM. Son ancien patron, Alfonso Gagliano, qui l'a décrit comme une personne « impatiente »[136], a loué ses talents d'organisateur et s'est souvenu de lui comme d'un « fana de l'informatique »[137] célèbre pour sa prédilection à dresser des listes détaillées. Cette description de ses talents d'organisateur et de rond-de-cuir est bizarrement différente de celle issue du témoignage de sa collègue, Isabelle Roy, qui s'est souvenue de M. Tremblay lui donnant l'instruction de ne conserver aucune preuve au sujet des dossiers de commandites[138] ainsi que de la conclusion du comité du *Rapport Demers* qui a déclaré que les 19 dossiers de commandites dont il s'était occupé à titre de directeur général de la DGSCC « témoignent d'une négligence très grave appelant une action disciplinaire correspondante »[139]. Cela dit, ce sont la réalité et le processus de leur nomination, plutôt que les détails de leur rendement, qui sont pertinents dans le cadre de cette étude.

À bien des égards, le profil d'Isabelle Roy est typique de l'adjoint ministériel classique. Fille d'un député de Québec, elle a sans aucun doute été élevée dans un milieu partisan mais typique de celui de nombreux enfants de politiciens, en ne témoignant jamais d'intérêt particulier envers la politique et en poursuivant plutôt des études supérieures en gestion des affaires. Nonobstant ce manque d'intérêt, après l'obtention de son diplôme en commerce de l'Université d'Ottawa, elle obtient un emploi d'été dans le bureau d'un autre député francophone, Eugène Bellemare. Bien qu'elle ne l'ait pas précisé

dans son témoignage, il est probable qu'elle a obtenu cet emploi grâce à son père, à titre de faveur d'un collègue obligeant. Arrivée sur la Colline du Parlement, elle entre inévitablement en contact avec de nombreux visages familiers d'amis de son père, dont celui de Pierre Tremblay. Celui-ci est également un diplômé récent de l'Université d'Ottawa où il a obtenu un doctorat en psychologie, et il a été recruté au début des années 90 par le whip Libéral de l'époque, Jean-Robert Gauthier. Selon un ancien collègue, le but de son premier emploi était d'observer les membres du caucus pendant les réunions afin d'identifier, grâce à son expertise en psychologie, les leaders informels du groupe. Ces derniers bénéficieraient alors d'une attention spéciale du whip, qui s'efforcerait d'exploiter leur sens naturel du leadership pour influencer les autres membres du caucus.

C'est par l'intermédiaire de Pierre Tremblay qu'Isabelle Roy apprend à la fin de son emploi d'été de 1994 qu'un poste est libre au bureau du whip. Après avoir rencontré Tremblay, elle est engagée comme adjointe spéciale responsable du carnet de rendez-vous du ministre. À ce moment-là, la carrière de Tremblay avancera au pas de celle d'Alphonso Gagliano. Après avoir d'abord travaillé pour lui quand il était whip, Tremblay le suit dans son bureau de leader parlementaire adjoint. Quand des rumeurs commencent à circuler, en 1996, sur une nomination possible de Gagliano à un poste de ministre, Roy signale à son ami Pierre Tremblay qu'elle est à la recherche d'un nouveau défi et serait heureuse de se joindre au cabinet de Gagliano. Quand celui-ci obtient le portefeuille du Travail, le nouvel adjoint exécutif du ministre, Pierre Tremblay, élève naturellement Isabelle Roy au poste d'adjointe spéciale, responsable de la gestion du bureau. Un an plus tard, quand le ministre Gagliano est appelé à remplacer Diane Marleau comme ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, Tremblay et Roy l'accompagnent dans son nouveau poste.

Le genre de relation qu'illustrent ces deux carrières n'est pas atypique de celles que l'on découvre sur la Colline du Parlement, ce qui veut dire que les membres du personnel exonéré sont souvent recrutés par le truchement de relations familiales ou de connaissances politiques, que des amitiés et des alliances se forgent et que des relations de mentorat s'établissent. Il est fréquent de constater une loyauté féroce dans les deux sens entre les ministres et leurs employés dans l'atmosphère intense et surchauffée de la Colline du Parlement, et s'il est vrai que la loyauté est à bien des égards essentielle au bon fonctionnement d'un cabinet ministériel, elle peut aussi déboucher sur une certaine forme de confiance aveugle.

Son témoignage devant l'Enquête sur les commandites indique que ce n'est pas longtemps après être arrivée dans le cabinet de Gagliano qu'Isabelle Roy se voit confier par Pierre Tremblay le rôle de seule gardienne des dossiers de commandites, son rôle à cet égard étant largement administratif. Son témoignage indique aussi qu'elle a entretenu une relation de travail directe et positive avec les employés de M. Guité à TPSGC et qu'elle n'a jamais exprimé de préoccupations quant à la manière dont le programme était administré. Elle n'a jamais non plus remis en question ou contesté la demande de Pierre Tremblay que tous les dossiers concernant le Programme de commandites restent en dehors du système standard DOMUS servant à cataloguer et à repérer tous les autres documents du ministre et du ministère. Elle semble avoir accepté son instruction de ne garder aucune preuve des recommandations ou décisions prises à l'intérieur du cabinet du ministre comme étant une demande raisonnable étant donné le caractère politiquement délicat du dossier.

Chose intéressante, elle a aussi confirmé dans son témoignage que le fait qu'elle n'enregistrait pas les demandes de commandites et les documents correspondants dans le système standard DOMUS permettait au cabinet du ministre d'échapper à la surveillance du sous-ministre.

Le bureau de Ranald Quail ne pouvait donc pas surveiller le processus entourant les décisions ou « *l'input* » du cabinet du ministre concernant le programme et, on peut le supposer, était obligé de s'en remettre uniquement aux rapports fournis par Tremblay, Guité ou le ministre au sujet de l'attribution de ces montants substantiels de deniers publics.

Cette école minimaliste de la tenue de dossiers n'est pas limitée à ce seul Programme de commandites et devient en fait une caractéristique très courante et troublante de maints cabinets ministériels et officines bureaucratiques. Ceci est presque totalement attribuable à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) qui oblige à soumettre à l'examen public ou politique une bonne partie des informations qui circulent entre un cabinet ministériel et un ministère. La Loi a engendré le recours aux « notes adhésives » éliminables et autres moyens jetables pour enregistrer les décisions, commentaires ou instructions importantes, à une multitude d'efforts créatifs pour échapper aux processus normaux de gestion et d'archivage des documents sur papier, et à une approche minimaliste dans la rédaction des ordres du jour ou des comptes rendus de réunions. Toutes ces mesures ne sont pas seulement destinées à faire échec à l'objectif de la LAI en matière d'ouverture et de transparence, elles garantissent aussi qu'il n'existera plus tard aucune trace documentaire pour confirmer ou infirmer le souvenir d'instructions orales. Autrement dit, la mémoire institutionnelle écrite est à toutes fins utiles effacée. Dans le cas du Programme de commandites, il semble peu douteux que le souci de « ne laisser aucune trace » avait pour objectif direct d'échapper aux procédures d'archivage régulières, à la surveillance systématique du sous-ministre et à toute analyse judiciaire du programme qui pourrait éventuellement être entreprise plus tard.

Le 22 janvier 1999, Pierre Tremblay demande par les voies normales de la Commission de la fonction publique à être muté de son poste au cabinet ministériel à un poste à la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC). On sait aujourd'hui que

cette demande a été formulée pour faciliter une transition en douceur orchestrée « à l'interne » par Tremblay et Chuck Guité, lequel prévoyait prendre sa retraite de chef du Programme de commandites dans les mois suivants. La nomination de Pierre Tremblay au poste de directeur général, Coordination des communications stratégiques, est confirmée le 17 février 1999 au niveau EX-02. Voici les étapes suivies pour approuver cette nomination, selon un Énoncé de preuve déposé devant l'Enquête par la CFP :

- 22 janvier 1999 — la Commission de la fonction publique reçoit une demande de TPSGC pour nommer M. Pierre Tremblay de façon prioritaire au poste de directeur général, Coordination des communications stratégiques;

- 22 janvier 1999 — la CFP confirme que M. Tremblay satisfait au critère de trois années de service pour être admissible à l'exonération de concours au titre du paragraphe 39(4) de la LEFP;

- 28 janvier 1999 — la CFP approuve une stratégie de dotation consistant à nommer M. Tremblay comme remplaçant de M. Guité, sous réserve d'une entrevue et de l'examen de compétence standard des « EX »;

- 12 février 1999 — M. Tremblay passe l'exercice de simulation standard destiné à juger sa compétence en gestion au niveau EX; ce résultat général est qu'il est « très efficace »;

- 12 février 1999 — M. Tremblay passe une entrevue devant un comité composé de Chuck Guité, d'un représentant du BCP et d'un consultant en dotation de la CFP; leur conclusion est qu'il est qualifié pour occuper le poste;

- 17 février 1999 — M. Tremblay est nommé[130].

En avril de la même année, Isabelle Roy suit Pierre Tremblay comme elle l'a souvent fait dans sa carrière. Elle aussi s'est prévalue de son droit

d'accès prioritaire comme employée exonérée pour quitter le cabinet du ministre et entrer à la DGSCC afin de travailler sur le Programme de commandites pour le ministère. Comme elle n'est pas au niveau EX, sa nomination n'exige qu'une confirmation de son admissibilité à l'exonération par la CFP, c'est-à-dire une confirmation qu'elle a été employée dans un cabinet ministériel à un niveau suffisamment élevé pendant trois ans, et que Pierre Tremblay, le directeur général du programme, approuve sa nomination. Les deux collègues sont à nouveau réunis, cette fois de l'autre côté de la barrière politico-bureaucratique.

Ces nominations soulèvent un certain nombre de questions importantes au sujet de l'accès prioritaire du personnel exonéré. On peut penser que le processus d'approbation plus rigoureux établi à l'époque pour les nominations au niveau EX d'employés exonérés était destiné à garantir que les personnes provenant des cabinets ministériels posséderaient réellement les compétences en gestion, les connaissances et la capacité d'exécuter le travail prévu, et qu'il ne s'agissait pas de « mauvais sujets » dont le ministre essayait de se débarrasser. Une vérification interne effectuée en 2000 mentionne de sérieux problèmes dans la gestion des programmes de commandites sous la direction de M. Tremblay et des questions concernant la capacité réelle du système d'évaluation à déterminer exactement les compétences en gestion. On sait que M. Tremblay souffrait d'un problème d'alcoolisme. On connaissait bien dans les milieux d'Ottawa[131] sa prédilection pour les longs repas et pour la tenue de réunions à la Tribune de la presse ou dans d'autres bars de la ville. De fait, M^me^ Roy a témoigné durant l'Enquête qu'elle s'était retrouvée à gérer quasiment seule le programme, quelques mois après sa nomination, à cause des absences répétées de M. Tremblay, l'après-midi, causées par son alcoolisme[132]. Comment se fait-il que cette dépendance n'ait pas été décelée durant son évaluation psychologique? La CFP a-t-elle fait preuve de diligence raisonnable dans son examen des antécédents professionnels et des références du candidat, ou le processus d'évaluation était-il tellement

déficient qu'il n'a pas permis de déceler un problème de santé aussi grave, manifestement pertinent dans le cadre d'une gestion responsable?

Une lettre distribuée par la Commission de la fonction publique aux chefs du personnel des ministères le 19 janvier 2000, soit un an après cette nomination, donne une idée de la négligence qui a certainement joué un rôle dans cette évaluation. Évoquant ce document dans son Énoncé de la preuve devant l'Enquête, la CFP dit ceci :

> [Traduction]
>
> Avant cette époque (le 19 janvier 2000), s'il y avait un poste pour lequel un ministère souhaitait envisager un candidat de cabinet ministériel bénéficiant d'un droit d'accès prioritaire, on mettait sur pied un comité de sélection... mais, alors que l'exercice de simulation était impératif, les références n'étaient pas systématiquement vérifiées si un ou plusieurs membres du comité de sélection avaient une connaissance suffisante et favorable des antécédents professionnels du candidat[115].

Dans le cas de Pierre Tremblay, son bon ami et homologue ministériel, Chuck Guité, était le représentant du ministère à ce comité de sélection et s'était sans aucun doute porté garant de son caractère et de sa compétence. Au vu du résultat, on peut supposer qu'aucune autre vérification des références n'a été effectuée et que cette nomination a été faite uniquement sur la foi de la recommandation de M. Guité.

Nonobstant la question de compétence, on peut également supposer qu'il y avait alors une certaine forme de « vérification » systémique des nominations à certains postes de membres de cabinets ministériels ayant un droit prioritaire pour s'assurer que cela n'entraînerait aucune forme de politisation des programmes ou des ministères concernés — que quelqu'un ayant le pouvoir d'intervenir faisait un minimum de vérifications pour s'assurer qu'il n'y avait aucun relent de collusion

politico-bureaucratique dans les nominations. Dans ce cas, il est clair que toutes les mesures de sauvegarde ont échoué. Bien que l'on sache que certains cadres étaient à l'époque « mal à l'aise » avec la nomination de Pierre Tremblay, celle-ci n'a pas seulement été approuvée, elle l'a été rondement, avec une vitesse et une efficience qu'on peut seulement qualifier d'extraordinaires. Entre la première demande officielle de M. Tremblay concernant son admissibilité, le 22 janvier 1999, et la confirmation de sa nomination, le 19 février, moins de quatre semaines seulement se sont écoulées. Pourquoi les personnes qui étaient « mal à l'aise » n'ont-elles rien fait?

La réponse est peut-être encore une fois que M. Tremblay avait passé avec succès tous les examens structurels et toutes les entrevues qui auraient pu donner à la CFP de solides raisons de refuser sa nomination. En l'absence de telles raisons, il n'existait aucun règlement empêchant un employé exonéré d'être nommé dans un ministère ou pour un programme dont il avait eu à s'occuper au niveau politique. En fait, comme je l'ai déjà indiqué, le candidat est tacitement encouragé par la législation à identifier le poste qui lui conviendrait et on peut penser que la plupart de ses contacts seraient des personnes travaillant dans le ministère associé au cabinet du ministre. En conséquence, les commissaires de la Commission de la fonction publique, au titre de leur pouvoir discrétionnaire, sont les seuls à pouvoir jouer le rôle de frein si une nomination politique est douteuse et, dans ce cas, ils n'ont manifestement pas exercé ce pouvoir.

Les commissaires n'étaient au demeurant pas les seuls à pouvoir bloquer cette nomination. Il est dit dans le document du BCP intitulé *Guide du sous-ministre* que :

> Les responsabilités portant sur la gestion du personnel dans la fonction publique, dont les nominations, les relations entre l'employeur et les employés et l'organisation des ministères, sont

> attribuées directement à l'administrateur général plutôt qu'au ministre. Ce sont le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique qui délèguent les pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines aux sous-ministres directement[134].

Ce pouvoir permet de se demander pourquoi Ranald Quail, un collègue de longue date de M. Tremblay, qui devait à l'évidence être au courant à la fois de son allégeance politique reliée à la gestion du Programme de commandites, de ses problèmes médicaux et de son mode de vie, aurait approuvé sa nomination comme successeur désigné de M. Guité? A-t-il simplement accepté l'évaluation de la compétence de M. Tremblay par la CFP et accordé d'office son approbation? A-t-il reçu de son ministre ou d'un membre du CPM qui connaissait l'intérêt considérable du candidat envers ce programme l'ordre d'approuver la nomination? S'il a agi à la demande de son ministre ou du CPM et qu'il était mal à l'aise avec la proposition, pourquoi n'a-t-il pas communiqué ses réserves au greffier? Ou alors, n'a-t-il simplement vu aucune raison évidente ou importante de restreindre ou de bloquer la nomination? Finalement, la réunification d'Isabelle Roy et de M. Tremblay du côté bureaucratique du Programme de commandites trois mois seulement après la nomination de M. Tremblay n'a-t-elle suscité aucune préoccupation dans l'esprit du sous-ministre au sujet du risque de politisation de la gestion du Programme?

Après avoir réfléchi aux facteurs qui ont pu influencer Ranald Quail à ce moment-là, un ancien mandarin a proposé l'explication suivante : « Écoutez, vous êtes le sous-ministre d'un ministère dont une branche est une maison de prostitution politique depuis des décennies. Êtes-vous prêt à abandonner votre virginité pour que ça cesse? » Cet ancien sous-ministre soupçonne que Ranald Quail n'avait pas d'autre choix que d'accepter que Pierre Tremblay succède à Charles Guité. « Allez-vous nommer un professeur de catéchisme pour diriger le bordel? Autant prendre quelqu'un qui y est déjà ». Cela dit, il soupçonne que

Ranald Quail doit aujourd'hui regretter profondément d'être resté sur la touche et de ne pas avoir consulté le greffier au sujet à la fois de ces nominations et des irrégularités qui commençaient à apparaître dans le Programme de commandites.

3.15
Le Programme de commandites : politisation partisane et structurelle

Une autre théorie permettrait d'expliquer pourquoi tant de personne raisonnables et responsables ont décidé de « s'écarter » et, sinon d'entériner, au moins de fermer les yeux sur les événements du scandale de commandites. Dans son étude intitulée « L'Affaire Groupaction : un cas de politisation de la Fonction publique fédérale? »[135], Denis Saint-Martin avance l'idée que le scandale illustre deux formes différentes de politisation de la fonction publique. La première est illustrée par la nomination de Pierre Tremblay à Communications Canada, nomination qui, souligne-t-il, a été rendue possible par l'exonération prévue par l'article 39 de la LEFP. Il s'agit là d'un cas relativement classique de politisation partisane, où un individu proche du parti au pouvoir est intégré aux effectifs permanents de la fonction publique afin d'influencer l'administration en faveur d'objectifs politiques.

La deuxième forme de politisation est illustrée par les paroles et les actes de Charles Guité. Il s'agit alors de ce que le professeur Saint-Martin appelle un vice structurel, phénomène plus subtil et plus complexe. Il repose sur l'idée que la fonction publique n'est pas politiquement neutre quand l'ordre fédéral est menacé; face au risque de dissolution du pays signalé par le résultat serré du référendum de 1995, d'aucuns ont conclu qu'il était légitime de contrevenir aux règles dans la mesure où cela visait à préserver l'État. Autrement dit, ils ont pensé que la fin justifie les moyens. Bien que Saint-Martin ne voie pas là une excuse

légitime à ce qui s'est passé dans le scandale des commandites, il pense que cela établit un contexte expliquant pourquoi tant de fonctionnaires étaient prêts à s'écarter et à fermer les yeux sur des infractions évidentes à la procédure de passation des marchés, et pourquoi d'autres ont trouvé légitime de les commettre.

Dans sa critique de la politisation partisane rendue possible par l'exonération des cabinets ministériels, M. Saint-Martin rappelle bon nombre des objections traditionnellement soulevées par les détracteurs de cette règle : les agents ministériels sont par nature des bêtes partisanes incapables d'atteindre le niveau de neutralité politique exigé des fonctionnaires; leur nomination par cette « porte en arrière » équivaut à du favoritisme politique et va à l'encontre des principes d'ouverture, de transparence et de mérite censés régir les nominations dans la fonction publique; et cette forme de politisation par le parti au pouvoir peut servir d'instrument de contrôle politique pour influencer le comportement des administrateurs dans la mesure où les gestionnaires nommés partagent l'idéologie politique du parti gouvernemental et sont solidaires avec lui.

Dans le cas de Pierre Tremblay, M. Saint-Martin conclut que la règle de l'exonération a servi à atteindre ce dernier objectif, c'est-à-dire que M. Tremblay a été nommé pour assurer la présence d'un administrateur partageant l'idéologie du gouvernement et solidaire avec lui, et par l'intermédiaire de qui la branche politique du gouvernement pourrait imposer son contrôle aux activités du ministère. Dans ce cas précis, la nomination de M. Tremblay donnait au gouvernement l'assurance que les choses continueraient « comme d'habitude » et qu'aucun « professeur de catéchisme » n'accéderait au poste et ne contesterait le système établi sous l'administration de M. Guité.

La politisation structurelle est une forme légèrement différente et plus subtile de politisation. Elle se manifeste dans la conviction idéologique

que l'objectif ultime de la bureaucratie est de préserver l'État canadien. Saint-Martin en retrace l'origine dans les efforts déployés par l'administration Trudeau pour créer une fonction publique moderne et bilingue comme moyen de forger une plus grande cohésion sociale et l'unité nationale du Canada. Saint-Martin soutient que cette politique de bilinguisme appliquée pour combattre la cause séparatiste a servi à inscrire dans le « code génétique institutionnel »[136] de la fonction publique l'obligation de promouvoir et de défendre l'unité nationale. Selon lui, cet impératif va à l'encontre du principe de neutralité politique exigeant que les fonctionnaires n'aient aucune orientation politique de cette nature et il avance, comme preuve de son existence, le fait que, dans une situation telle que le référendum du Québec, la fonction publique n'est pas neutre en ce qui concerne son résultat. Au contraire, elle est institutionnellement prédisposée à combattre de telles menaces et, par conséquent, les fonctionnaires qui épousent ces valeurs sont « politisés ». Tout en concédant que ce type de polarisation est qualitativement différent de la politisation partisane dans laquelle la bureaucratie s'aligne sur les thèses de tel ou tel parti, Saint-Martin soutient que cela reflète l'adhésion à un certain type de régime politique et, de ce fait, représente une abrogation de la neutralité politique.

Dans sa thèse de politisation structurelle, le professeur Saint-Martin s'empresse de préciser que cela n'était pas en soi la cause de la mauvaise gestion du Programme de commandites. En revanche, ce phénomène permet d'expliquer pourquoi, à un moment donné, un fonctionnaire est prêt à transgresser les règles de régularité et de probité afin de lutter contre ce qu'il estime être une menace au régime qu'il se sent obligé de défendre. Cette explication illustre également l'importance d'une remarque de Tony Macerollo déjà mentionnée, lorsqu'il disait qu'il est important que le personnel politique et le ministère définissent précisément ce qu'ils entendent par « politique politicienne » de façon à délimiter clairement les rôles respectifs de chaque partie. Certes, les

avis politiques de nature strictement partisane sont faciles à identifier (p. ex., nous ne contrôlons pas ce comité; annulez ce programme et nous perdrons les prochaines élections, etc.), mais il est beaucoup plus difficile de tracer la ligne et de respecter les rôles quand la question concerne un objectif politique beaucoup plus large et diffus comme combattre la cause séparatiste.

Les remarques de Saint-Martin ramènent à l'esprit la justification avancée par Chuck Guité dans son témoignage devant le Comité des comptes publics et devant l'Enquête sur les commandites, lorsqu'il a continuellement répété que c'était « la guerre ». Des règles ont peut-être été enfreintes, des lignes ont peut-être été franchies, mais c'était pour une cause supérieure. Si cela a pu avoir des répercussions négatives, il s'agissait simplement de dommages collatéraux dont la gravité était sans commune mesure avec la nécessité de gagner la guerre. Si l'on interprète le scandale des commandites de cette manière, l'empressement de tant de personnes à « s'écarter » et à ne pas s'ingérer dans des relations, activités et nominations qui contrevenaient si clairement aux règles de gouvernance devient légèrement plus compréhensible.

4 Quelles leçons peut-on tirer?

4.1
Observations et conclusions

La conclusion la plus honnête que l'on peut tirer d'un examen relativement exhaustif du rôle du personnel exonéré au sein du gouvernement canadien contemporain est peut-être qu'il n'y a pas de vérités absolues à trouver dans l'analyse des différents aspects de cette fonction, simplement des vérités nuancées. Si mes sources ont raison, ces agents politiques de soutien font leur travail de manière compétente dans environ la moitié des cas, en agissant de manière appropriée eu égard aux conventions existant depuis longtemps, bien que celles-ci soient

relativement mal définies, et en exerçant un jugement politique sain et constructif dans l'exercice de leurs fonctions et dans leurs relations avec le ministère. Dans la moitié des cas, c'est le contraire. De même, il n'existe aucun consensus absolu, en théorie ou en pratique, à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement, sur ce qu'est le rôle légitime du personnel exonéré dans le processus d'élaboration des politiques. Alors que le centre politique vient de passer plusieurs décennies à tenter d'enlever à la bureaucratie le contrôle de l'élaboration des politiques, d'aucuns estiment toujours qu'une participation active du personnel exonéré à cette fonction est illégitime, inappropriée, voire dangereuse. En revanche, les partisans d'un tel rôle continuent à croire que l'existence d'une capacité indépendante d'élaboration des politiques au cabinet du ministre est la meilleure défense du politicien contre le pouvoir d'une bureaucratie têtue et défendant ses propres intérêts — que la démocratie exige que les élus assument ce rôle, que c'est effectivement la queue politique qui doit faire frétiller le chien ministériel.

Question peut-être encore plus importante : qu'est-ce qu'est une contribution (« input ») politique légitime à la gestion des programmes gouvernementaux? Le ministre et son personnel ou les membres du CPM devraient-ils être des acteurs clés dans l'attribution des crédits de programmes, faire des « suggestions » ou avoir des relations directes avec les entreprises convoitant des contrats du gouvernement? « Glisser un mot » favorable dans le ministère est-il une activité politique appropriée ou l'exercice abusif de son influence? Il y a une ligne à ne pas franchir mais il ne semble pas y avoir de consensus sur son emplacement exact.

Pour ce qui est de savoir si le personnel politique donne ou tente de donner des ordres aux fonctionnaires, la seule conclusion possible est que cette pratique est subtile, assez répandue et, bien souvent, une nécessité pratique. Cela se produit en grande mesure dans le cadre de la collaboration régulière qui existe entre le cabinet ministériel et le

ministère même, ce qui fait qu'il est difficile de dire que ce sont « des ordres ». De même, la gymnastique sémantique pratiquée par les conseillers ministériels pour coder leurs desiderata dans un langage plus conforme à la ligne directrice du BCP, comme l'attestent les témoignages de l'Enquête sur les commandites, n'enlève rien au fait que ces « suggestions », « opinions » et autres « inputs » sont souvent envisagés comme des ordres et sont compris comme tels par les fonctionnaires. Je n'ai rien entendu durant mes conversations qui puisse indiquer que la plupart de ces interactions ou « ordres » visaient couramment à atteindre des objectifs de corruption ou n'étaient foncièrement pas conformes aux désirs généraux du ministre. La question de savoir comment les ordres du cabinet ministériel sont reçus par le ministère dépend largement de la réputation et de la crédibilité personnelles de l'employé exonéré qui les donne. Dans les activités ordinaires du gouvernement, la bureaucratie semble assez capable de résister aux tentatives d'agents politiques dévoyés de court-circuiter les règles de régularité et de saine gestion financière, et aussi de faire preuve de créativité pour faire en sorte que les désirs du cabinet ministériel soient exécutés « de manière honorable ». En ce sens, toute irrégularité grave ou complicité de la bureaucratie mentionnée au sujet du Programme de commandites semble avoir été une aberration plutôt que la règle. Pour reprendre l'expression de Harry Swain, « dans l'ensemble, le système réussit à fonctionner, cahin-caha ».

Cela dit, il est incontestable que les règles gouvernant la relation entre le personnel ministériel ou le CPM et la fonction publique sont terriblement inadaptées à la réalité concrète du cabinet politique moderne. Le personnel ministériel, dans son rôle de représentant du ministre, a souvent de bonnes raisons pour prendre des décisions et donner des ordres concernant des questions trop peu importantes pour exiger l'attention personnelle du ministre. La ligne directrice actuelle ne tient pas compte de l'autorité croissante des chefs de

cabinet, ni du pouvoir considérable que détiennent les cadres supérieurs du CPM. On n'a pas encore réussi à prendre en considération la sphère d'influence et d'action considérable et croissante du personnel exonéré dans la machinerie gouvernementale contemporaine en la conciliant avec la pauvreté relative de la surveillance exercée sur ses activités. On n'a pas encore comblé le trou noir que celles-ci représentent sur le plan de l'imputabilité. La tendance croissante des ministres à nier toute responsabilité ou imputabilité ministérielle pour l'action de leur personnel exonéré, comme l'ont montré les scandales des affaires Al-Mashat, Sgro et des commandites, laisse cette nouvelle « classe intermédiaire de personnes » dans une sorte de vide réglementaire sidéral. Ou l'on oblige les ministres à accepter leur responsabilité — à « prendre possession » des actions de leurs employés dans leur rôle de « représentants » — ou l'on devra trouver un rôle constitutionnel et accorder une protection au personnel politique pour lui permettre de prendre possession de ses propres actes et d'en assumer la responsabilité de plein droit. La première solution semble à l'évidence moins compliquée.

La question de la légitimité de l'exonération consentie au personnel ministériel pour permettre aux conseillers politiques chevronnés d'avoir un accès prioritaire à la fonction publique reste difficile. Tout bien considéré, je dirais que rares sont les personnes que j'ai interrogées qui pensent que cela constitue effectivement une menace sérieuse à la neutralité politique de la bureaucratie, bien que certains se soient élevés avec véhémence contre l'élitisme et l'apparence de droit divin que représente ce privilège. Bien que l'on admette qu'il puisse exister avec ce système un risque d'abus si les sous-ministres et autres détenteurs de pouvoirs délégués au sein des ministères et de la CFP ne font pas preuve de diligence raisonnable au sujet des nominations de niveau supérieur, je n'ai pas perçu, dans l'ensemble, de désir passionné d'abolir cette pratique.

Je n'en trouve pas moins la thèse de Denis Saint-Martin à ce sujet assez convaincante, notamment ses réflexions sur la manière dont une « politisation structurelle » de la fonction publique, voulant que la défense de l'unité nationale soit la priorité des priorités, a pu contribuer de manière importante à la complicité des fonctionnaires à l'égard des fautes commises dans le scandale des commandites. C'est l'une des explications les plus plausibles du fait que tant de membres de TPSGC et d'autres entités bureaucratiques ont choisi de « s'écarter » face à des irrégularités financières aussi flagrantes et à des nominations à la fonction publique aussi contestables. Bien que cela soulève des questions sérieuses et légitimes sur la neutralité « politique » générale de la fonction publique, ce qu'il importe de retenir de cette discussion, ce n'est pas que l'exonération du personnel ministériel existe mais que cette politisation structurelle de la fonction publique a peut-être permis que ce privilège soit abusé — que les « contrôles » supposément enchâssés dans le système à la CFP et aux paliers supérieurs des ministères non seulement n'ont pas fonctionné mais ont aussi failli à plusieurs égards cruciaux. Si M. Tremblay et Isabelle Roy avaient posé leur candidature aux postes qu'ils convoitaient sans l'exonération et avaient participé au processus de concours ordinaire, le système les aurait-il quand même acceptés? Je soupçonne que oui.

Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, qui est censé être une mesure de protection publique contre les conflits d'intérêts et les comportements contraires à l'éthique de la part du personnel exonéré, s'est avéré complètement inefficace du point de vue tant de sa conception que de sa mise en œuvre. La manière dont le commissaire à l'éthique interprète son mandat en disant qu'il n'a pas le pouvoir de faire enquête sur les plaintes formulées contre le personnel exonéré, ainsi que sa réticence à surveiller de manière proactive le respect des dispositions touchant les conflits d'intérêts, rendent cette législation

inutile comme instrument de prévention ou de sanction des entorses à l'éthique. La modification récemment apportée au Code pour autoriser l'exonération des adjoints ministériels à temps partiel par rapport à toutes ses dispositions, sauf celles de la première partie, en diminue encore plus l'efficacité. Alors qu'un lobbyiste en vue me rappelait, au sujet des intentions subversives de l'administration actuelle concernant la protection de ses partisans et alliés politiques au moyen de cette modification, la devise de la ministre Carolyn Bennett — « Il ne faut jamais attribuer à la conspiration ce qui a pu être accompli par le chaos » — elle n'en semble pas moins enlever à toutes fins utiles à la supervision au demeurant inefficace du commissaire à l'éthique la responsabilité du nombre croissant d'agents politiques qui partagent leur temps professionnel entre la prestation de conseils aux ministres et l'exercice d'un lobbying auprès d'eux. En outre, le fait que les ministres semblent avoir de plus en plus recours à du personnel politique à temps partiel « privé » rémunéré par l'État ou, pis encore, à même leurs ressources personnelles, et opérant largement en dehors des frontières conventionnelles du cabinet ministériel, surgit peu à peu comme une autre question méritant un examen approfondi.

4.2
Des pistes pour l'avenir

Quel que soit l'angle sous lequel on l'envisage — théorique, pratique, institutionnel, constitutionnel, moral, académique et historique —, le rôle du personnel ministériel continue à l'évidence d'être relégué dans une sorte de purgatoire indéfinissable. Il ne peut prétendre à la légitimité comme descendant de la théorie de Westminster ni comme rejeton de la Constitution canadienne, ce qui explique pourquoi ses conditions d'exercice sont en grande mesure dictées par la convention. La doctrine de responsabilité ministérielle qui devrait légitimement constituer l'assise constitutionnelle de ce rôle peut être, nous l'avons vu, une chose volage et relativement malléable. Pour compliquer encore

plus les choses, ce rôle se réincarne constamment, collectivement et individuellement. Non seulement les nouveaux gouvernements essayent régulièrement d'imposer de nouveaux titres, pouvoirs, fonctions et, à l'occasion, contraintes au rôle, mais la plupart des titulaires abordent leurs nouvelles fonctions sans feuille de route et forgent eux-mêmes leur propre style de gestion en fonction de leur énergie, de leur instinct, de leur volonté d'innover et de leur volonté de gagner à tout prix. Les nouveaux gouvernements ne disposent d'aucun manuel exhaustif sur le fonctionnement légitime d'un cabinet ministériel. C'est une roue qu'il faut constamment réinventer même si, comme notre recherche l'a indiqué, sa trace reste étonnamment constante.

En cherchant des recommandations plausibles pour cette phalange largement non gouvernée et peut-être ingouvernable d'orphelins législatifs, on ne peut s'empêcher de songer que le caractère idiosyncratique et culturellement variable des cabinets ministériels et des administrations gouvernementales fait qu'il est difficile et, à certains égards, peu souhaitable, d'envisager des propositions définitives. Il n'en reste pas moins que les constatations suivantes sont claires :

- il faut trouver un consensus sur l'imputabilité des ministres pour les actions de leur personnel politique; ou bien les ministres reconnaissent et acceptent pleinement la doctrine de responsabilité ministérielle à l'égard des actions ou de l'inaction de leur personnel, ou bien l'on devra imaginer un nouveau mécanisme de reddition de comptes pour sortir cette question de l'abîme dans lequel elle tombe continuellement depuis les années 80;

- il convient d'entreprendre des recherches non partisanes beaucoup plus étoffées sur le fonctionnement quotidien réel du cabinet ministériel et du CPM, ce qui aidera les partis politiques à guider les ministres dans le choix de candidats appropriés, à apprendre aux ministres comment faire l'usage le plus efficace possible du personnel exonéré, et à aider les équipes de transition dans la formation de leur nouveau personnel ministériel et l'élaboration de programmes internes de formation continue;

- le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et la *Loi sur le Parlement du Canada* doivent être révisés en ce qui concerne la compétence du commissaire à l'éthique envers le personnel ministériel; les règlements appliqués au personnel à temps plein et à temps partiel doivent être harmonisés pour assurer l'application d'un ensemble de règles cohérent à tous les conseillers obtenant un accès privilégié aux affaires de l'État; il convient de surveiller de plus près les activités de lobbying avant et après mandat du personnel entrant et sortant, et d'assurer l'observation des règles au moyen de mécanismes appropriés de supervision et de sanction;

- il convient d'entreprendre un examen des lignes directrices du Bureau du Conseil privé destinées aux ministres et sous-ministres et des lignes directrices du Conseil du Trésor destinées aux ministres, du point de vue du rôle du personnel ministériel en matière d'élaboration de politiques, afin de déterminer si certaines des dispositions de ces deux documents nécessitent ou non une conciliation théorique et (ou) technique;

- après confirmation de son recrutement, le personnel exonéré devrait être tenu de participer à un séminaire d'une journée ou à un exercice similaire dispensé par le Conseil du Trésor, comprenant notamment un cours sur la *Loi sur l'accès à l'information* et sur le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, ainsi qu'un aperçu de toutes les autres règles, politiques ou règlements concernant les pouvoirs respectifs des cabinets ministériels et des ministères, la gestion des documents, de la correspondance et des archives, les règlements financiers, l'utilisation des machines à signature, les congés pour campagnes politiques, etc., auxquels sont assujettis les conseillers politiques dans l'exercice de leurs fonctions; la « certification » ainsi obtenue garantirait au minimum l'exposition de tous à ces règles, politiques et conventions, même si elles ne garantissent pas nécessairement leur observation future.

D'autres pays du Commonwealth, dont l'Écosse, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, ont été confrontés à bon nombre d'incidents et

de problèmes de même nature que le Canada en ce qui concerne les conseillers politiques, et la plupart se sont dotés de politiques et de lignes directrices beaucoup plus exhaustives pour leur personnel ministériel. À l'heure actuelle, le Royaume-Uni se penche sur les recommandations du rapport d'un Comité sur les normes de la vie publique qui propose une approche beaucoup plus législative de la réglementation des conseillers politiques. Ces recommandations comprennent la création d'une catégorie de fonctionnaires séparée et différente des fonctionnaires ordinaires. Le comité recommande de plus l'insertion dans la législation primaire des paramètres de la relation entre les conseillers et la fonction publique, des amendements au code ministériel régissant la responsabilité des ministres pour la gestion de leur personnel et l'imposition éventuelle de mesures disciplinaires, l'attribution de contrats aux conseillers, et l'obligation pour les conseillers non rémunérés de respecter le Code de conduite des conseillers spéciaux du Royaume-Uni. Bien que l'apparition de conseillers politiques indépendants soit un phénomène relativement récent en Grande-Bretagne, par rapport au Canada — les cabinets ministériels de Whitehall étaient normalement issus de la fonction publique permanente —, il est évident que ce pays est largement en avance sur le Canada dans ses politiques à leur sujet. Un Code de conduite des conseillers spéciaux a déjà été rédigé pour tenir compte de la situation particulière de ce groupe unique d'agents ministériels. L'absence de telles lignes directrices directes et de surveillance au Canada semble suggérer un manque de volonté politique, ou peut-être d'opportunité politique, de définir par voie réglementaire ou législative le rôle de ces personnes nommées par les ministres, lesquelles restent ainsi des orphelins législatifs dans un système au demeurant fortement réglementé et supervisé. Il va sans dire que l'Enquête sur les commandites pourrait justement offrir cette opportunité — en étant le moment politiquement correct d'enchâsser dans une loi un ensemble clair et exhaustif de normes à l'intention du personnel politique à partir du méli-mélo actuel de lignes directrices,

codes et conventions, et s'appuyant sur des mécanismes idoines de rapport, de surveillance et de sanction. Une telle loi aiderait sans aucun doute à combler le gouffre politico-bureaucratique dans lequel tombe régulièrement le personnel ministériel et à clarifier aux yeux de tous les incohérences actuelles des règles et mécanismes de responsabilité qui le gouvernent.

Bien qu'une loi permette certainement d'apporter une solution cohérente à ces questions, il existe aussi d'autres méthodes pour influencer de manière constructive le rôle du conseiller politique. Les spécialistes que j'ai interrogés des deux côtés de la porte des cabinets ministériels ont été unanimes à approuver l'idée de déployer un tel effort pour rehausser le calibre du personnel ministériel et de lui offrir au moment de son recrutement un programme cohérent d'initiation et de formation professionnelle, conforme au niveau élevé de ses responsabilités.

En cherchant des précédents susceptibles d'appuyer de telles recommandations, le modèle le plus adéquat et pertinent que j'aie découvert est un programme américain intitulé *The White House Interview Program* (le programme d'entrevues de la Maison-Blanche). Cette initiative est essentiellement financée par une fondation de charité non partisane, les Pew Charitable Trusts, et est destinée à recueillir des informations complètes et comparables sur le rôle du personnel de la Maison-Blanche depuis six administrations. Cette tâche importante est accomplie en réalisant des entrevues auprès de 75 anciens membres du personnel politique et en consultant les documents des bibliothèques présidentielles ainsi que des sources secondaires. J'ai été frappée par la logique de cette approche : « Plutôt que de dire au nouveau groupe comment il devrait organiser la Maison-Blanche, nous lui donnerons des informations sur comment cela s'est fait dans le passé ainsi que sur les résultats que cela a donné »[137]. Après l'élection d'un nouveau président, l'équipe de transition pourra se servir de cette « mémoire institutionnelle » non

partisane pour établir les descriptions de postes, les modèles de gestion et les meilleures pratiques correspondant le mieux à ses besoins. À terme, l'existence de ces données encouragera aussi les partis politiques et les instituts de recherche en politiques publiques à ajouter des éléments à cette précieuse banque d'analyse et d'interprétation de cette fonction importante.

Le programme d'entrevues de la Maison-Blanche semble être une approche éminemment raisonnable et utile d'une fonction qui, de par sa nature même, ne peut raisonnablement avoir beaucoup de mémoire institutionnelle. La profondeur des recherches historiques, remontant à six administrations, et le caractère non partisan de l'organisme gérant le programme assurent que les informations recueillies seront mises à la disposition de toute nouvelle administration politique, quelle que soit son allégeance partisane. En rassemblant un large éventail d'anecdotes politiques et d'observations personnelles, c'est la recherche elle-même qui devient le « mentor ». On évite ainsi le caractère rigide et prescriptif que pourrait avoir un manuel ou une politique émanant d'une agence centrale — documents que les nouveaux arrivants risquent de voir d'un œil soupçonneux ou de rejeter comme étant soit la création de leurs prédécesseurs, soit les rêves en couleurs d'une bureaucratie intéressée. Le projet permet plutôt à chaque nouvelle administration de tirer ses propres conclusions de son analyse des dossiers historiques, et de définir sa propre approche du rôle en fonction des succès et des échecs des prédécesseurs.

Les recherches effectuées pour le programme de la Maison-Blanche ont été réunies par des universitaires de premier plan ayant étudié la Maison-Blanche dans une série de rapports témoignant d'une franchise remarquable à l'égard de certaines des questions cruciales entourant la vie dans un cabinet politique. Voici, à titre d'exemple, les sous-titres du chapitre 1 du sixième rapport intitulé « Le monde de la Maison-Blanche — Démarrage, organisation et pressions professionnelles » :

Forces œuvrant contre une transition harmonieuse à la Maison-Blanche

- Il faut du temps pour apprécier la place du personnel
- La Maison-Blanche, structure artificielle
- Découvrir des « initiés » sachant de quoi ils parlent
- Arriver au travail fatigué
- Les premières erreurs coûtent cher en énergie.

Un projet semblable entrepris au Canada, peut-être sous l'autorité du Conseil du Trésor (recommandé par un sous-ministre pour sa neutralité politique puisque « tous les partis le haïssent autant ») ou, de préférence, d'une fondation ou d'un centre de réflexion non partisan, offrirait au nouveau personnel politique et aux bureaucrates un outil de référence remarquable. Les « meilleures pratiques » que révélerait sans aucun doute spontanément cette recherche aideraient considérablement les nouveaux chefs de cabinet à établir des politiques et pratiques administratives fondées sur de saines recherches plutôt que, comme certains l'ont admis, sur un sentiment de confusion la plus totale. Certes, cela ne produirait pas les réponses aux nombreuses questions concernant l'autorité, les ordres, la reddition de comptes et les relations avec les ministères, mais cela éclairerait la voie du futur en fonction des pratiques passées et offrirait au personnel ministériel des points de référence sur lesquels modeler son comportement et éviter les erreurs de ses prédécesseurs. Cela permettrait aussi de faire la distinction entre « les légendes urbaines » qui circulent sur la Colline du Parlement et des vérités plus utiles, et apprendrait au minimum à chaque nouveau chef de cabinet, dès le premier jour, pourquoi il est essentiel de ne rien laisser dans sa boîte de courrier avant de quitter le bureau.

Un tel projet canadien d'entrevues parlementaires répondrait-il à tous les problèmes posés par l'Enquête sur les commandites au sujet du

personnel ministériel? Hélas, non. Au mieux, ce serait un premier pas important et utile pour décrire l'histoire sociale du personnel politique comme entité parlementaire. Cela permettrait de saisir et de consolider la mémoire institutionnelle de ceux qui ont exercé cette fonction en recueillant le fruit de leur expérience à travers un prisme non partisan. Cela permettrait de mieux repérer les lacunes, les incohérences, les échappatoires législatives et les lignes de faille systémiques qui contribuent à l'inconduite du personnel exonéré et, plus important encore, de profiter de la sagesse et des leçons de ceux qui ont le mieux réussi dans ce rôle. Le projet deviendrait un outil de mentorat, de formation, d'instruction et de mise en garde du personnel ministériel dans la pratique de son art politique.

Un résultat d'évaluation de 50-50 ou même de 60-40 sur l'échelle de « bon à mauvais » n'est pas acceptable pour un rôle aussi important dans la gestion des affaires de l'État que celui de l'adjoint ministériel. Toutefois, ce n'est pas non plus étonnant, vu le degré élevé de jeunesse et d'amateurisme qui est typique de ce personnel, la variabilité des personnalités et aptitudes des ministres qui font le recrutement, le débat traditionnel sur son rôle légitime dans l'élaboration des politiques, les tensions provoquées par les disparités d'âge, d'expertise et d'expérience entre les individus et leurs homologues des ministères, ainsi que les énormes pressions, politiques et personnelles qu'ils subissent dans ce rôle. C'est une expérience semblable à nulle autre mais qui mérite d'être analysée, professionnalisée et mémorisée dans l'intérêt et pour l'éducation de ceux qui viendront après. S'ils connaissaient mieux leur histoire, les adjoints ministériels ne seraient pas condamnés, comme dit le dicton, à la répéter.

Notes en fin de texte

[1] Dans le cadre de cette étude, les expressions « personnel exonéré », « personnel politique » et « personnel ministériel » sont interchangeables.

[2] J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: An Unreformed Part of the Public Service », *Administration publique du Canada*, vol. 10, nº 1, printemps 1967, p. 25.

[3] Peter C. Newman, « We've seen this before », *Maclean's Magazine*, 27 avril 2005.

[4] J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: an unreformed part of the public service », *Administration publique du Canada*, vol. 10, nº 1, printemps 1967, p. 26.

[5] J.E. Hodgetts, « The Civil Service and Policy Formation », dans J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: An Unreformed Part of the Public Service », *Administration publique du Canada*, vol. 10, nº 1, 1967, p. 25.

[6] J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: an unreformed part of the public service », *Administration publique du Canada*, vol. 10, nº 1, printemps 1967, p. 25, dans Donald Savoie, « The Minister's staff: The need for reform », *Administration publique du Canada*, nº 4, hiver 1983.

[7] *Ibid.*

[8] *Ibid.*

[9] *Ibid.*

[10] *Ibid.*

[11] Conversation avec Sonny Gordon, jeudi 9 juin 2005, Montréal.

[12] Conversation avec Jerry Yanover, 20 juin 2005, Ottawa.

[13] Ministre des Finances, 1939-1946.

[14] Ministre des Finances, 1946-1948.

[15] Mitchell Sharp, *Which Reminds Me . . .*, University of Toronto Press, 1994, p. 112.

[16] *Ibid.*

[17] J.R. Mallory, p. 27.

[18] Paul Tellier, « Pour une réforme des cabinets de ministres fédéraux », *Administration publique du Canada*, vol. 11, nº 4, 1968, p. 423.

[19] *Ibid.*, p. 423.

[20] Donald Savoie, *Breaking the Bargain*, University of Toronto Press, 2003, p. 7.

[21] *Ibid.*, p. 22.

[22] Conversation téléphonique avec Harry Swain, sous-ministre à la retraite, 3 juin 2005.

[23] Peter Hennessy, *Whitehall*, London, Fontana Press, 1989, p. 511-512, cité dans C.E.S. Franks, étude inédite sur le personnel des cabinets ministériels, 24 avril 2005.

[24] *Ibid.*

[25] Cité dans Thomas A. Hockin, *Government in Canada*, 1977, dans Donald Savoie, « The Minister's Staff: The Need for Reform », *Administration publique du Canada*, vol. 26, nº 4, 1983, p. 519.

[26] Donald Savoie, « The Minister's Office: The Need for Reform », *Administration publique du Canada*, p. 514.

[77] On trouvera une discussion plus détaillée dans Donald Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 44.

[78] Cité dans H.A. Gert et C. Wright Mills, de *Max Weber: Essays in Sociology*, Londres, Routledge, 1970, cité dans Savoie, p. 44.

[79] Conversation avec Jerry Yanover, 20 juin 2005, Ottawa.

[80] Blair Williams, *The Para-political Bureaucracy, in Parliament, Policy and Representation*, Kenneth Kernaghan *et coll.*, Methuen, 1980, p. 219.

[81] *Ibid.*, p. 220.

[82] Selon les souvenirs personnels de l'auteur.

[83] Jean-Luc Pépin, durant la période des questions, 1993.

[84] Conversation avec Hugh Segal, 23 mai 2005, Kingston.

[85] Communiqué de presse du CPM cité dans Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 124.

[86] Loretta J. O'Connor, « Chief of Staff », *Policy Options*, vol. 12, n° 3, avril 1991, p. 24.

[87] Conversation avec l'ancien sous-ministre Arthur Kroeger, 2 mai 2005, Ottawa.

[88] Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 124.

[89] *Ibid.*, p. 124.

[90] Conversation avec un ancien membre de haut niveau du Bureau du Conseil privé, 13 juin 2005, Ottawa.

[91] Conversation téléphonique avec un ancien sous-ministre, 3 juin 2005.

[92] Conversation avec Tony Macerollo, 13 juin 2005, Ottawa.

[93] Donald Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 127.

[94] Amy Smith, « Nova Scotia MP's slam aides pay hikes », *Halifax Chronicle Herald*, janvier 2004.

[95] *Ibid.*

[96] J.R. Mallory, p. 25.

[97] *Ibid.*, p. 25.

[98] *Ibid.*, p. 25.

[99] Arthur Kroeger se souvient d'un nouveau ministre ayant perdu toute capacité de travail pendant 10 jours après sa nomination au Cabinet.

[100] *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, par. 39(1) (L.R.C., 1985).

[101] Conseil du trésor du Canada, Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres, Annexe C (2003). À titre de comparaison, les budgets du personnel ministériel s'élevaient à 78 000 $ en 1968, 130 000 $ en 1975, 230 000 $ en 1981 et environ 400 000 $ en 1991, après les compressions budgétaires. Voir Loretta J. O'Connor, « Chief of Staff », p. 23. Cette boulimie budgétaire s'explique par l'accroissement du nombre d'employés dans les cabinets ministériels (d'un adjoint exécutif avec personnel de soutien à 8 à 15 employés au niveau de la haute direction, voire plus, et beaucoup moins de personnel de soutien) et la hausse considérable des échelles salariales.

[102] *Ibid.*, annexe B.

[103] Conversation avec l'ex-adjoint exécutif Ron Hallman, 15 juin 2005, Ottawa.

[104] Martha Joynt Kumar, The White House World, The White House 2001 Project, 12 décembre 2000, à http://whitehouse2001.org.

[105] Conversation avec un consultant en médias d'Ottawa, 1er juin 2005.

[106] Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government in 1990*, Centre canadien de gestion, avril 1994.

[57] Conversation téléphonique avec Fred Drummie, ex-bureaucrate et ex-adjoint exécutif du ministre des Transports Doug Young, août 2005, St. Stephens (Nouveau-Brunswick).

[58] Conversation avec Jerry Yanover.

[59] Conversation avec un ex-cadre du BCP, 13 juin 2005, Ottawa.

[60] Cité dans Micheline Plasse, p. 34.

[61] Conversation avec Jerry Yanover.

[62] Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government in 1990*.

[63] Blair Williams, The Para-political Bureaucracy in Ottawa, p. 221.

[64] Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government, 1990*, p. 25.

[65] *Ibid.*, p. 26.

[66] Conversation avec Tony Macerollo, 13 juin 2005, Ottawa.

[67] *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, 1985, par. 39(2).

[68] Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, mai 2004.

[69] Secrétariat du Conseil du Trésor, Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres, Annexe A, Structure des postes du personnel exonéré, 2003.

[70] Conversation avec l'honorable John Crosbie, 15 juillet 2005, St. John's.

[71] Fifth Annual Terrific Twenty-five Staffer Survey, *The Hill Times*, 25 avril 2005, p. 25.

[72] Cité dans Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government in 1990*, p. 46.

[73] Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff*, Centre canadien de gestion, 1994, p. 27.

[74] Conversation avec Arthur Kroeger.

[75] Professeur C.E.S. Franks, Paper on Minister's Office Staff, étude inédite, 24 avril 2005, p. 2.

[76] Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government in 1990*, p. 34.

[77] Conversation avec Hugh Segal.

[78] Conseil du Trésor du Canada, Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres, Annexe A.

[79] Donald Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 129.

[80] Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 198.

[81] Conversation avec un ancien cadre du BCP.

[82] Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, mai 2004.

[83] Conversation téléphonique avec un ex-adjoint spécial du gouvernement Mulroney, 6 septembre 2005.

[84] Micheline Plasse, p. 37.

[85] Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, mai 2004.

[86] Témoignage d'Alex Himmelfarb devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, p. 1955-1956.

[87] Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, 2003.

[88] Neco Cockburn, « Judge rejects Mounties' plea to tell the whole story on Arar », *The Ottawa Citizen*, juin 2005, p. 3.

[89] Détails fondés S.L. Sutherland, « The Al-Mashat Affair: administrative accountability in parliamentary institutions », *Administration publique du Canada*, vol. 34, n°4, p. 573-603.

[90] *Ibid.*, p. 592.

[91] Conversations avec des anciens sous-ministres et employés exonérés.

[92] *Loi sur le Parlement du Canada*, al. 72.07(*a*), mai 2004.

[93] Conversation téléphonique avec Duff Conacher, Démocratie en surveillance, 29 septembre 2005.

[94] *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, 2004, par. 4(1).

[95] Bureau du Conseil privé, « Fiche d'information — *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêt et l'après-mandat* », à www.pco-bcp.gc.ca. Document non daté.

[96] Le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignages, 28 juin 2005.

[97] F. Abbas Rana, « P.M.'s chief of staff should answer questions about tapes: Proctor », *The Hill Times*, 20 juin 2005, p. 15.

[98] Communiqué de presse de Démocratie en surveillance, « Ethics Commissioner Must Rule on PMO Staffer, Fails to Fulfill Legal Duties by Refusing To Do So », 7 juin 2005.

[99] Conversation téléphonique avec Scott Rothwell, Bureau du commissaire à l'éthique, 28 septembre 2005.

[100] Commentaires de Edward Ratushny, professeur de droit, Université d'Ottawa, à l'émission *The National*, 2 juin 2005.

[101] Commentaires de David Mitchell, professeur de droit, Université d'Ottawa, à l'émission *The National*, 2 juin 2005.

[102] *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, 2004, al. 1(3)*b*), p 10.

[103] Anne Dawson, « Top Martin advisors likely to wield power from the outside », *The Ottawa Citizen*, 12 novembre 2003, www.canada.com News.

[104] Conversation téléphonique avec Duff Conacher, 29 septembre 2005.

[105] F. Abbas Rana, « Hill Climbers, Stronach moves to Libs, loses at least two top political aides », *The Hill Times*, 23 mai 2005, www.the hill times.ca.

[106] Bien que la correspondance entre un ministre et son personnel soit hors de portée de la *Loi sur l'accès à l'information*, ce n'est pas le cas de la plupart des autres documents concernant l'élaboration des politiques au sein d'un ministère.

[107] *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, 2004, art. 23, p. 20.

[108] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres, 2003, Annexe E — Informationsur les droits prioritaires du personnel exonéré des cabinets de ministre — Commission de la fonction publique du Canada.

[109] *Ibid.*, p. 7.

[110] *Ibid.*, p. 6.

[111] *Ibid.*, p. 6.

[112] *Ibid.*, p. 6.

[113] *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, 2003.

[114] J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff », p. 27.

[115] *Ibid.*

[116] Loretta J. O'Connor, p. 23.

[111] Énoncé de la preuve, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Priority for Ministers' Staff under the *Public Service Employment Act* (R.S.C. 1985 c.p. 33), p. 1.

[112] F. Abbas Rana, « Ministerial political staffers "worry about their future" », *The Hill Times*, 25 avril 2005, p. 30.

[113] Conversation avec un lobbyiste de renom d'Ottawa.

[114] *Ibid.*

[115] Kady O'Grady, « Lobbyists buzzing about spring election », *The Hill Times*, lundi 25 avril 2005, p. 21.

[116] Partie III, Mesures d'observations concernant l'après-mandat, *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, 2004.

[117] J'examine ci-après de manière plus détaillée la raison pour laquelle le commissaire à l'éthique ne s'intéresse pas de plus près aux infractions au Code.

[118] Conversation avec un lobbyiste de renom.

[119] Conversation avec Jean-Claude Demers, Aylmer, 16 juin 2005.

[120] Paco Francoli, « Tremblay dies weeks before being called to Gomery Inquiry », *The Hill Times*, 29 août 2005, p. 1.

[121] *Ibid.*

[122] Témoignage d'Isabelle Roy, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, mardi 19 octobre 2004.

[123] *Op. cit.*

[124] Compte rendu basé sur Commission de la fonction publique, Énoncé de la preuve, Nomination de M. Pierre Tremblay en vertu du paragraphe 39(4) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (S.R., 1985, ch. P-33).

[125] Conversations avec d'anciens associés et collègues de M. Tremblay, Ottawa, juin 2005.

[126] Témoignage d'Isabelle Roy devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, mardi 19 octobre 2004, Volume 24 (VF), p. 3924-3925.

[127] Commission de la fonction publique, Énoncé de la preuve — Procédure de nomination d'un candidat ayant une priorité ministérielle à un poste du niveau de la direction au titre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (S.R. 1985, ch. P-33), mai 2005, p. 2.

[128] Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, gouvernement du Canada, 2003.

[129] Denis Saint-Martin, « L'affaire Groupaction : un cas de politisation de la Fonction publique fédérale? », *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 4, hiver 2003, p. 450-470.

[130] *Ibid.*, p. 461.

[131] White House Interview Program, Who We Are, http://whitehouse2001.org.

LE RÔLE DU SOUS-MINISTRE AU GOUVERNEMENT DU CANADA : SA RESPONSABILITÉ ET SA REDDITION DE COMPTES

Jacques Bourgault[1]

Ce rapport traitera de l'évolution du rôle du sous-ministre et particulièrement au cours des 40 dernières années qui ont marqué la croissance et la modernisation de l'administration canadienne et de sa fonction publique.

Le rapport abordera quatre sujets : l'évolution du statut du sous-ministre, la carrière pour accéder au poste et au sein du groupe des sous-ministres, la gestion horizontale et le développement de la communauté des sous-ministres, et enfin la responsabilité et la reddition de comptes des sous-ministres face au Premier ministre, au ministre, au greffier et aux organismes centraux.

La première partie expliquera d'abord où se trouve le sous-ministre dans la hiérarchie ministérielle, quelles sont ses responsabilités, fonctions, pouvoirs et obligations. Elle décrira ensuite le processus de nomination, la durée en fonction et les implications de ce statut dans le modèle dit de « Whitehall » (application à l'exécutif du modèle dit de Westminster). On mettra en perspective ce modèle particulier de relations avec le personnel politique en présentant plusieurs autres modèles étrangers.

La seconde partie de l'étude traitera de l'évolution de la carrière des sous-ministres avant d'accéder à ce niveau de fonction et au sein du groupe des sous-ministres. Notamment on verra comment cette carrière implique une plus courte durée en fonction, plus de mobilité interministérielle, une identification plutôt corporative que ministérielle et un apprentissage du fonctionnement des organismes centraux et de leur culture. Ce dernier élément implique une évaluation précoce du potentiel par les acteurs majeurs de la haute fonction publique.

La troisième partie de la recherche s'intéressera au fonctionnement du groupe des sous-ministres comme communauté, ainsi qu'à la montée de la gestion horizontale. Les sous-ministres canadiens travaillent aujourd'hui non seulement dans un cadre plus interministériel, mais surtout dans un cadre corporatif où le plan d'ensemble de la gestion gouvernementale a une incidence sur le plan de la gestion particulier de chaque ministère. On repérera les types d'implications corporatives, les instruments et processus d'information mutuelle, de coordination des initiatives et l'intégration des programmations ministérielles. Enfin, on examinera les répercussions de ces tendances sur les relations avec les ministres et les ministères.

La dernière partie de l'étude portera sur la responsabilité et la reddition de comptes des sous-ministres en fonction des pouvoirs qui leur sont donnés par la loi ou par délégation et des directives qui leur échoient

de la part du Premier ministre, du ministre, du greffier, ou même des autres organismes centraux du gouvernement.

Cette recherche repose sur la documentation officielle (lois, décrets en conseil, directives, publications du Bureau du Conseil privé), une brève revue de la documentation pertinente, des études empiriques déjà réalisées sur certains aspects du sujet et enfin, à titre d'information complémentaire, quelques entrevues menées de manière anonyme auprès de hauts fonctionnaires et d'anciens sous-ministres fédéraux du Canada, lesquelles s'ajoutent à un matériel de quelques 200 entrevues réalisées depuis 30 ans[2].

L'ensemble du rapport met en relief d'une part l'évolution du rôle, des responsabilités et de la carrière des sous-ministres et d'autre part l'évolution de la pratique de ses fonctions, pour montrer comment ont évolué ses obligations de mandataire en termes d'exécution et de reddition de comptes.

1. Le statut : poste et fonctions de sous-ministre

1.1 Le sous-ministre : sélection, recommandation et nomination

La nomination des sous-ministres, les plus hauts fonctionnaires des ministères et les plus proches des ministres, a un fondement discrétionnaire distinct de la vérification stricte du mérite qui régit la nomination des autres fonctionnaires du Canada. Les lois constitutives des ministères prévoient que le Gouverneur général en conseil procède aux nominations. Une convention constitutionnelle donne au Premier ministre cette prérogative exclusive de recommandation et le décret en conseil adopté par Laurier en 1896 formalisant ce pouvoir fut toujours reconduit (la dernière fois, en 1935). La recommandation du Premier ministre suit presque toujours l'usage de la consultation préalable auprès du greffier et du secrétaire du cabinet. Le Premier ministre se tourne parfois vers ses conseillers politiques pour obtenir un

avis sur la suggestion du greffier. La nomination se fait par l'approbation d'un instrument juridique de nomination, le décret en conseil, adopté lors d'une réunion du Conseil privé où le Gouverneur général est réputé être présent par le fait de sa signature (Davis, 1968, 304-306)[1].

Le sous-ministre a donc un mandat d'agent qui sert le gouvernement, dans sa responsabilité collective devant le Parlement, en se trouvant affecté à un ministère pour en servir le ministre. Plusieurs facteurs interviennent pour déterminer le choix des titulaires, notamment l'expérience du candidat, ses forces (développement des politiques, leadership ou gestion), les besoins conjoncturels du ministère, l'expérience du ministre de ce ministère afin de former des tandems complémentaires, etc. (Bourgault, 2005c, 19-29). Un sous-ministre se souvient : « Un jour, le greffier m'a dit : Occupe-toi bien de ce ministre car il a tendance à être un peu paresseux! » Ce processus fait du sous-ministre un agent qui sert le gouvernement en se trouvant affecté à un ministère pour en servir le ministre. Un ancien greffier le confirme dès 1972 : « Il faut bien se rappeler que dans notre système de gouvernement, la nomination des sous-chefs relève de la prérogative du Premier ministre. Il est donc logique de prétendre que ceux-ci sont d'abord au service du gouvernement. » (Tellier 1972, 378)

Le Bureau du Conseil privé compte, depuis la fin des années 70, sur un secrétariat du personnel supérieur pour effectuer le travail préparatoire à la nomination et gérer les dossiers des sous-ministres. Plusieurs sous-ministres du début de la décennie 70 nous disent avoir appris leur nomination après que le décret fut promulgué! D'autres l'ont appris en lisant le journal. Malgré le caractère discrétionnaire et politique de la nomination, la fonction publique du Canada reste éminemment apolitique et professionnelle puisque, depuis les années 60, plus de 95 p. 100 des sous-ministres proviennent des rangs des sous ministres associés et adjoints et la très vaste majorité de ceux-ci ont fait carrière dans la fonction publique fédérale (Bourgault, 2005c, 31-38).

La nomination du sous-ministre se fait à titre amovible et pour une durée indéterminée. La *Loi d'interprétation* (article 24.1) prévoit que le pouvoir de nommer inclut celui de congédier.

Une simple décision non motivée du Premier ministre suffit à le relever de ses fonctions. Le Premier ministre peut assortir cette révocation d'une nomination, d'une autre recommandation discrétionnaire pour nommer un sous-ministre à un autre mandat de sous-ministre ou d'une autre nomination discrétionnaire (p. ex., comme ambassadeur) ou d'une tâche spéciale (p. ex., comme responsable d'une étude ou d'une réforme).

1.2
Les responsabilités du sous-ministre

Le sous-ministre est responsable devant le ministre, le gouvernement, les organismes de gestion centraux et le Parlement.

1.2.1 Le ministre

En système de démocratie parlementaire, les lois constitutives et la plupart des lois fonctionnelles attribuent les pouvoirs de décision et d'action exclusivement aux ministres. Ils en sont responsables à la fois individuellement et collectivement devant le Parlement, particulièrement la Chambre des communes. La responsabilité collective des ministres du gouvernement devant le Parlement s'exerce du fait de l'existence de la solidarité ministérielle du Cabinet. Les sous-ministres ne disposant que rarement de pouvoirs autonomes de décision, ils appuient et servent les ministres dans leurs responsabilités, notamment en les conseillant et en exécutant les délégations d'autorité qui proviennent du ministre. Les ministres ont des pouvoirs de diverses sources et les sous-ministres les soutiennent dans l'exercice de ces pouvoirs : loi constitutive du ministère et des organismes du portefeuille (gestion et direction du ministère, responsabilité parlementaire de l'organisme), lois fonctionnelles (qui codifient les politiques sectorielles),

lois des organismes centraux, lois de divers organismes spécialisés, règlements pris selon les lois sus mentionnées, conventions, précédents et usages, large éventail de responsabilités, missions ou rôles spéciaux. (*Le Guide du ministre et du ministre d'État*, p. 10). La délégation de ces pouvoirs a deux effets : établir l'obligation de rendre compte au ministre, et créer une zone d'autonomie administrative pour le sous-ministre comme l'exprime l'un d'eux : « Au tout début de la prise de ses fonctions, le ministre me signe un acte de délégation, ensuite je deviens LE responsable envers lui . . . et LA personne aux commandes! »

Les ministres portent la responsabilité de leurs propres actions et de celles effectuées en leur nom par les fonctionnaires, qu'ils en aient ou non connaissance à l'avance. Les sous-ministres ont en cette matière la responsabilité essentielle de bien conseiller le ministre et de voir à ce que les actions des fonctionnaires soient conformes au droit ainsi qu'aux volontés du ministre et du gouvernement. « Les fonctionnaires sont responsables, par l'intermédiaire des sous-ministres, devant leurs ministres, mais ce sont les ministres qui sont responsables devant le Parlement. » (*Le Guide du ministre et du ministre d'État*, p. 7)[4]

Le gouvernement intervient dans un vaste domaine et gère des centaines de milliards de dollars et des centaines de milliers d'employés, cela sur l'étendue d'un continent et dans des domaines complexes de connaissances, de défis de société et de politiques publiques en constante évolution. Le ministre, généralement un député qui représente une circonscription, qui siège en Chambre et qui s'active dans les instances de son parti, ne possède pas le temps, la disponibilité, la formation, les informations ou l'expérience nécessaires pour étudier tous les dossiers qui requièrent son approbation. Au surplus, une majorité de ministres change d'affectation ministérielle en moyenne tous les deux ans, ce qui leur impose de se familiariser avec des dossiers nouveaux et un nouveau réseau d'interlocuteurs de la société civile.

Le sous-ministre a comme mission de servir le ministre de manière non partisane, avec compétence, impartialité, diligence et loyauté. Afin d'optimiser la gestion du temps du ministre et de l'éclairer dans ses décisions et projets, le sous-ministre prodigue des conseils professionnels et non partisans en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, prépare les outils qui permettront au ministre de prendre publiquement position de manière éclairée et gère la conformité de l'exécution de ses décisions. De manière quotidienne, il s'assure de la bonne gestion opérationnelle du ministère.

Le sous-ministre agit aussi comme premier conseiller du ministre au sujet de toutes les responsabilités qu'exerce celui-ci, notamment en l'aidant à porter la responsabilité devant le Parlement des organismes de son portefeuille et à exécuter certains mandats particuliers du Premier ministre ou du Cabinet. Le sous-ministre agit comme son principal conseiller en toutes ces matières. « Leur rôle consiste à fournir aux ministres l'appui spécialisé le plus large possible selon les responsabilités du portefeuille et à assurer la gestion quotidienne du ministère au nom de leur ministre. Les sous-ministres n'ont pas cependant d'autorité directe sur les organismes du portefeuille autres que le ministère proprement dit ». (*Le Guide du ministre et du ministre d'État*, p. 7)

1.2.2 Le gouvernement

Le sous-ministre sert aussi le gouvernement du jour en tant qu'institution responsable devant la Chambre des communes. Plus particulièrement, il sert le Premier ministre qui préside le Cabinet comme un comité du Conseil privé, organisme qui a nommé le sous-ministre. Pour ce faire, il fournit au Premier ministre, au greffier, au cabinet et à ses comités, des informations, des études et des opinions; il participe à des délibérations de hauts fonctionnaires et exécute les mandats spécifiques qui lui sont confiés. De manière générale, il commente les projets de politiques du Conseil des ministres, s'assure que le programme et les priorités du gouvernement se trouvent bien pris

en compte dans le plan d'action de son ministère et voit à ce que tous les employés du ministère agissent à l'appui des objectifs du gouvernement du jour. De plus, il organise des consultations interministérielles sur toute question susceptible de toucher les responsabilités générales des autres ministres. La manière dont le sous-ministre appuie son ministre constitue une autre façon de servir le gouvernement dans son ensemble : les bons projets rehaussent l'image du gouvernement et les mises en garde opportunes lui évitent des difficultés.

À cet égard, certains ont jugé excessive l'influence des hauts fonctionnaires sur les ministres et le gouvernement. Les nouveaux dispositifs de prise de décision ministérielle introduits au cours des 40 dernières années auraient accru la capacité d'autonomie professionnelle des ministres et du Cabinet :

> [Traduction]
>
> La manière dont Trudeau envisageait la prise de décision au Cabinet [multiplier les comités ministériels et préparer une abondante documentation pour prendre les décisions] a eu de nombreuses conséquences... Pour ces raisons, les ministres ne dépendent pas autant de leurs principaux conseillers des ministères que dans le passé... [mais] alors que les ministres sont devenus des experts, les problèmes sont devenus plus complexes et les conseillers permanents supérieurs ont encore de très vastes possibilités d'exercer leur pouvoir d'analyse et leur jugement (Sharp, 1976, 6).

1.2.3 Les organismes centraux de gestion

Les sous-ministres reçoivent des délégations des organismes centraux, tels que le ministre des Finances, le président du Conseil du Trésor, le président de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, etc. Des dispositions législatives et réglementaires et des décisions fixent les cadres de délégation.

Le sous-ministre doit faire exécuter ces délégations avec compétence et diligence, s'assurer que les systèmes de gestion et de contrôle adéquats sont en place et rendre périodiquement compte à ses mandants :

> sa responsabilité de veiller à ce que les pratiques de gestion de l'ensemble du gouvernement soient observées dans le but d'aider le Conseil des ministres à pressentir le Parlement de manière collective dans le cadre du Budget des dépenses et du processus budgétaire, ainsi que de maintenir la confiance de la Chambre des communes. (*Guide du sous-ministre*, p. 17)

1.2.4 Le Parlement

Depuis 1987, un comité du Parlement peut convoquer un sous-ministre afin de s'informer sur la gestion du ministère et obtenir toute information publique que le ministre ne peut lui-même fournir. Des agents du Parlement procèdent à des examens des activités des ministères et font rapport au Parlement qui charge ses comités d'en étudier les observations. Les sous-ministres peuvent ainsi faire l'objet d'une convocation à comparaître.

1.3
Pouvoirs et obligations

La loi constitutive d'un ministère ne prévoit généralement aucun pouvoir particulier pour le sous ministre; elle contient plutôt un article type selon lequel il exerce le rôle d'administrateur général, responsable des ressources financières et humaines du ministère. Juridiquement, le sous-ministre agit sous la direction et la gestion de son ministre. La plupart des pouvoirs du sous-ministre sont délégués par le ministre selon les dispositions de la *Loi d'interprétation*. Selon le paragraphe 24(2) de cette loi, le ministre autorise le sous-ministre à remplir certaines fonctions administratives, législatives ou judiciaires confiées au ministre. Toutes les prérogatives ministérielles ne peuvent pas faire l'objet de délégation au sous-ministre.

De plus, certaines dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (p. ex., les articles 31.1, 31.3, 32.2 et 62) donnent des pouvoirs spécifiques à l'administrateur général pour répartir les crédits et les soumettre au Conseil du Trésor (CT), pour mettre en œuvre des contrôles, des vérifications internes, des contrôles des engagements et des systèmes d'inventaires des biens publics). La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (dotation, promotion, concours) et la *Loi sur les langues officielles* (par délégation) attribuent certains pouvoirs directement à l'administrateur général. En ces matières, le ministre ne peut que s'assurer que le sous-ministre s'acquitte de ses responsabilités, et ce sans lui donner de directives spécifiques.

Le sous-ministre jouit également de certains autres pouvoirs directs, comme ceux qui proviennent de lois particulières, de conventions, de la common law ou de lois en matière réglementaire qui visent à isoler la prise de décision des interventions politiques.

Les obligations formelles du sous-ministre concernent la reddition de comptes à ses multiples mandants (ministre, cabinet, Premier ministre, organismes centraux), ainsi qu'aux institutions et organismes désignés à cet effet par la Loi (Parlement et ses agents). Des obligations moins formelles, mais tout aussi réelles, s'imposent au sous-ministre : il doit mettre en œuvre dans son ministère les priorités gouvernementales et les initiatives de gestion des organismes centraux, et, en tant que gestionnaire, a aussi des obligations morales envers ses pairs, ses cadres supérieurs et ses employés.

1.4
Sept modèles particuliers de relations avec le personnel politique, et plusieurs modèles étrangers

Le système de rapports entre ministres et hauts fonctionnaires vise à garantir les conditions de la mise en œuvre du programme issu de la

volonté démocratique, ainsi qu'à procurer une gestion adéquate de l'appareil gouvernemental. Les modèles varient selon l'importance qu'accorde chaque système à chacun de ces deux objectifs. Présentée de manière très simplifiée pour les fins de cet exposé, la typologie institutionnelle comprend quatre familles de systèmes de rapports entre les sphères politique et administrative. Le modèle wébérien (ou de Westminster) prône la distinction fondamentale entre les sphères politique et administrative. Les hauts fonctionnaires n'ont pas de garantie légale de carrière mais sont spécialistes dans leurs domaine et non partisans. C'est le cas pour le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, l'Irlande, etc. Dans le modèle continental européen, les hauts fonctionnaires sont fonctionnaires de carrière mais s'engagent activement dans la formulation et la promotion des politiques gouvernementales. En France, en Allemagne, en Autriche, en Suède et en Suisse, on observe en général une affiliation ou sympathie pour un courant, un parti ou un politicien. Le modèle américain table sur une haute fonction publique sans garantie de carrière, non spécialisée, partisane et très engagée dans la formulation des politiques. Dans les États socialistes, la haute fonction publique est très politisée et jouit de garanties statutaires de carrière. (Bourgault, 2005c, 41-67).

Aberbach, Putnam et Rockman ont défini au début des années 80 une classification fonctionnelle comprenant quatre types de rapports entre les hauts fonctionnaires et les ministres. Ces « images » de relations comprenaient la *séparation parfaite des rôles* (le ministre décide seul de tout et le fonctionnaire ne fait qu'exécuter), le *partage de l'expertise et de la sensibilité politique* (le fonctionnaire fournit l'expertise et le politicien l'idéologie et la sensibilité aux pressions de la société), le *partage des rôles fondé sur l'énergie et l'équilibre* (le politicien représente des intérêts généraux inorganisés dans la société et le fonctionnaire arbitre les intérêts des clientèles spécialisées en participant à l'élaboration des politiques) et la *parfaite symbiose des rôles* où politicien et fonctionnaire

exercent des rôles indifférenciés. Campbell (1989) ajoute trois images situées entre les catégories 3 et 4 du modèle : le *bureaucrate réactif* qui poursuit ses intérêts de carrière en participant à la conception des politiques, le *haut fonctionnaire pro actif* qui s'associe aux dirigeants politiques du jour pour faciliter ses propres préférences politiques et son avancement, ainsi que l'*amphibien politicoadministratif* qui ne vient pas de la fonction publique et jouit de contacts privilégiés aux plus hauts niveaux du parti au pouvoir.

La présentation de la diversité de ces modèles importe dans la mesure où chaque modèle définit des rôles à assumer, des marges de manœuvre, des attentes comportementales de la part de l'environnement et des objets particuliers de reddition de comptes. Par exemple, le modèle de parfaite séparation des rôles cantonne le sous-ministre dans un rôle purement administratif et le prive de conseiller le ministre sur tout sujet de nature politique. En revanche, le pur amphibien peut intervenir dans les débats partisans et s'attend que son ministre intervienne dans la gestion du ministère.

Le haut fonctionnaire canadien de la dernière moitié du XX[e] siècle correspond à trois de ces modèles : *partage de l'expertise et de la sensibilité politique*, *bureaucrate réactif*, *haut fonctionnaire pro actif*. En effet, ils transmettent des connaissances spécialisées aux politiciens, réussissent leur carrière en fonction de leur contribution aux politiques et favorisent la mise en œuvre du programme du gouvernement en place. Presque chaque haut dirigeant présente un cursus de carrière qui mérite une attention particulière de classement, si bien que l'on trouve à l'occasion des cas particuliers qui relèvent des autres modèles. La coopération en fonction d'intérêts mutuels et convergents marque la relation entre ministres et hauts fonctionnaires canadiens.

2 L'évolution de la carrière des sous-ministres

2.1
Carrière avant d'accéder à ce niveau de fonction

Une majorité de sous-ministres détient un diplôme de deuxième cycle. La proportion de détenteurs d'un diplôme de troisième cycle est en baisse depuis 1977. À ce niveau de responsabilités, la haute fonction publique ne recherche plus le « super spécialiste » mais le gestionnaire averti qui gère efficacement la convergence des connaissances des spécialistes du ministère. Une grande majorité des sous-ministres vient maintenant du domaine des sciences humaines, en majorité du secteur des études en sciences politiques. Les sous-ministres proviennent presqu'exclusivement de la fonction publique fédérale. Les trois quarts occupaient des postes de sous-ministres adjoints ou associés dans d'autres ministères ou organismes fédéraux. La quasi-totalité a occupé un poste de cadre supérieur au Bureau du Conseil privé (BCP) au cours des 10 années précédant leur nomination. Depuis 1967, les sous-ministres possèdent une moyenne de 25 ans de carrière dans la fonction publique fédérale au moment de leur première nomination (Bourgault, 2005c, 12-13).

2.2
Carrière au sein du groupe des sous-ministres

Une seconde carrière débute avec la première nomination à un poste de sous-ministre. Elle se compose des multiples affectations comme sous-ministre de ministère, puis à d'autres types de postes dotés de manière discrétionnaire. Jusqu'en 1917, les sous-ministres passaient plus de 13 ans à ce niveau de poste et plus de 9 ans entre 1917 et 1947, dont la presque totalité (8,7 ans) dans une même affectation. De 1947 à 1997, ils auront passé en moyenne 6,5 ans à ce niveau, dont les deux tiers à une même affectation. Les sous-ministres nommés entre 1997 et 2003 seront demeurés 3,3 ans dans la même fonction.

Aujourd'hui, la première nomination a lieu à un âge plus avancé : entre 1967 et 1987, la première nomination est survenue avant 50 ans dans 65 p. 100 des cas; depuis 1997, c'est seulement dans 30 p. 100 des cas (Bourgault, 2005c, 2). Une étude qui compare les âges moyens d'entrée en fonction dans 12 pays de l'OCDE montre que le Canada se classe au 6e rang pour la période post-1984. Il est au milieu du peloton alors qu'auparavant, ses sous-ministres figuraient parmi les plus jeunes. (Bourgault, 2005c, 34); ce phénomène ainsi que l'évolution des défis de la fonction qui demande un personnel plus adaptable et l'offre d'un plan de pension plus généreux réduisent considérablement la durée de la carrière au niveau de sous-ministre. Avant 1967, plus de la moitié quittaient leur poste après 60 ans et ce n'est plus le cas que de moins de 20 p. 100 d'entre eux depuis 1977 (Bourgault, 2005c, 12-16).

2.3
Rétrécissement de la durée en fonction

La durée en poste représente le temps continu d'une personne à une même affectation ministérielle en tant que sous-ministre. Les sous-ministres en poste au 1er juillet 2003 occupaient leur poste depuis 1,6 année, une récente vague de nominations ayant fait baisser cette moyenne[5]. Deux ans plus tard, 9 des 28 titulaires avaient conservé leur poste. Les membres de la communauté sont demeurés au même poste 2,96 années. On voit que la durée dans une même affectation a diminué des trois quarts depuis 1867, alors qu'elle était de 12,2 ans Les moments de rupture se situent durant les décennies 1947-1957 (la durée passe à 5,9 ans) et 1977-1987 (elle passe à 2,3 ans)[6]. Les nombreux changements de gouvernement et de Premier ministre contribuent aussi à ce phénomène (Bourgault, 2005c, 15-16). Par exemple, la séquence Trudeau-Clark-Trudeau-Turner-Mulroney comme premiers ministres de 1978 à 1987 (un par 1,6 an en moyenne, pendant ces huit années) a eu des répercussions sur les sous-ministres, même s'ils ne sont pas partisans, car le poste est « sensible ». Depuis 1993, la durée dans une

même affectation connaît, du fait de la continuité politique au gouvernement, un léger accroissement. En 2003, cinq des sous-ministres (soit 18 p. 100) demeureront en poste plus de quatre ans, dont un plus de sept ans, ce qui contraste avec l'observation d'Osbaldeston à l'effet que moins de 10 p. 100 des titulaires de 1987 étaient en poste depuis trois ans ou plus; seuls deux titulaires quitteront leur emploi avant d'avoir achevé une première année de mandat. La réalité de juillet 2005 présente les mêmes caractéristiques que celle de 2003.

2.4
Plus de mobilité interministérielle

La mobilité interministérielle s'accroît de manière singulière, accréditant la thèse qu'un sous-ministre est un employé corporatif du gouvernement, affecté à un ministère par le Premier ministre, pour en servir le ministre. Depuis les origines de la Confédération, mais encore plus depuis les années 60, les sous-ministres font l'objet de plusieurs affectations à ce niveau de fonctions. De 1917 à 1977, la proportion de ceux qui n'auront qu'une seule affectation chute de 91 p. 100 à 48 p. 100. Aujourd'hui, près de 30 p. 100 des titulaires feront l'objet de deux à cinq affectations, et cela, durant une période moyenne de 15 ans à ce niveau de fonctions. En effet, les affectations multiples passent de 5 p. 100 avant 1967 à 17 p. 100 pour la période d'après 1967 (Bourgault, 2005c, 14).

2.5
Un apprentissage du fonctionnement des organismes centraux et de leur culture

Le parcours des sous-ministres actuels, avant leur entrée à cette fonction, démontre qu'ils possèdent presque tous de l'expérience au niveau des organismes centraux. Bien que le passage au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) diminue, les stages au Bureau du Conseil privé demeurent la règle générale. Ces stages varient de deux à cinq

années et seules les nécessités professionnelles de recrutement externe ou de carrière régionale produisent des exceptions à cette pratique, démontrant ainsi l'étendue de la formation corporative. Les sous-ministres doivent connaître et comprendre le fonctionnement de ces organismes, afin de bien transiger avec eux puisqu'ils forment le centre névralgique et stratégique du pouvoir exécutif. De plus, ils jouent un rôle clé dans la mise en œuvre du programme gouvernemental et des priorités de gestion (Bourgault, 2005c, 12-13 et 31-38). À l'inverse, selon un ancien greffier, un principe de gouverne veut qu'aucun haut fonctionnaire ne fasse toute sa carrière au BCP. Voilà qui favorise la mobilité et la multiplication des occasions d'affectation au BCP :

> [Traduction]
>
> un troisième principe est que quasiment personne ne fait carrière au Bureau du Conseil privé... l'affectation est délibérément de courte durée, de trois à cinq ans... et fait partie de l'évolution globale de la carrière (Robertson, 1971, 505).

Plusieurs autres auront connu le « centre » du gouvernement sous d'autres angles : dans des ministères centraux, comme les Finances, ou horizontaux, comme les Affaires étrangères et la Justice. Certains auront servi des ministres, même ceux d'un parti gouvernemental différent de celui qui les nomme sous-ministres aujourd'hui, comme chefs de cabinet. Bref, la connaissance du cœur de la machine importe au plus haut point.

3 Gestion horizontale et développement de la communauté

3.1

Fonctionnement du groupe des sous-ministres comme communauté

Les sous-ministres canadiens semblent former une communauté fonctionnelle, avec un fort sens identitaire, beaucoup de cohésion et de loyauté mutuelle. Certains craignent la formation de contre-pouvoir

tandis que d'autres y voient un danger de perte d'efficacité. Il nous semble plutôt que la réalité des conditions de rendement d'un sous-ministre fait qu'il ne peut rien réussir sans l'appui de son ministère. Il sait bien que, faute de connaître le succès, il sera assez rapidement remplacé. Les sous-ministres doivent unir le ministère au « centre » et transmettre les influx du « centre » dans le ministère; par ailleurs, les décisions du « centre » s'appuient sur les études et opinions des ministères. Cette évolution vers une gestion corporative plus moderne apporte plus d'avantages que d'inconvénients. Le sous-ministre cherche à établir un équilibre des loyautés dans les situations « normales » (c.-à-d. mis à part les cas rarissimes où le Premier ministre interviendrait indirectement ou avec insistance).

3.1.1 L'évolution du « centre comme point stratégique » de référence pour les sous-ministres

L'évolution du Bureau du Conseil privé et des rôles du greffier comme point central de l'appareil administratif affecte les rapports qu'ont les sous-ministres avec le centre du gouvernement. L'ancien greffier Paul Tellier note que le renforcement du Cabinet du Premier ministre et du Bureau du Conseil privé ont accru le pouvoir du Premier ministre et du centre (Tellier, 1972, 381). Pourtant, dès 1959, Halliday écrivait :

> [Traduction]
>
> Le poste de Premier ministre s'accompagne d'un pouvoir exceptionnel et particulier. On a dit que c'est la pierre angulaire du Cabinet, le soleil autour duquel tournent toutes les planètes... il est naturellement maître du Cabinet pour toutes les questions d'organisation et de procédure. On a dit que le poste de Premier ministre est ce qu'en fait son titulaire (Halliday, 1959, 232).

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le Bureau du Conseil privé ne jouait qu'un rôle de secrétariat auprès du Cabinet et du Premier ministre. Les grands dossiers faisaient l'objet de discussions entre le

Premier ministre, une poignée de sous-ministres, quelques ministres et quelques conseillers externes (Sharp, 1976, 3). Aux réunions du Conseil des ministres, il n'était pas rare de voir le Premier ministre sortir un feuillet de sa poche pour énoncer l'agenda du jour. Le greffier prenait des notes de manière très minimaliste (Robertson, 2000, 216). Le comité de guerre a fait voir les avantages des comités ministériels, lesquels se sont développés constamment pour atteindre leur apogée en nombre et en influence sous Trudeau, et en autorité décisionnelle sous Mulroney. Le greffier, et surtout le titre de secrétaire du Cabinet, ont donc eu une importance croissante entre 1946 et 1964 (Bourgault, 2005b, 16). Les sous-ministres doivent travailler avec le secrétaire du Cabinet de manière constante pour préparer leurs ministres à ces réunions, notamment par des échanges entre sous-ministres ou encore par la tenue de réunions préparatoires (Bourgault, 2005b, 13).

Le greffier devint progressivement sous-ministre du Premier ministre, ce qui affirma son rôle face à ses « pairs » à compter de 1985 avec Paul Tellier (Savoie, 2005, 37). « Le greffier est ton patron », dira un sous-ministre. Il conseille le Premier ministre dans tous les domaines de prérogative de ce dernier, (p. ex., nominations, embauches, classements, salaires, départs, promotions, évaluations, etc.) et fournit un soutien au décideur ultime de notre univers exécutif contemporain, notamment pour identifier les sujets sur lesquels des attentes pourraient être exprimées et même, d'après nos entrevues, pour commenter les hypothèses de sélection des ministres.

Jusqu'en 1969, on considérait le greffier comme un des sous-ministres, doté de fonctions spécialisées, quotidiennement proche du PM et potentiellement influent. Il faisait office de « senior » parmi la communauté (Hay, 1982, 15). Avec la complexification de l'appareil des comités et l'accroissement de ses fonctions à la fin des années 60, et avec l'arrivée de Pittfield en 1975, le greffier aurait été considéré formellement pour la première fois comme le plus haut fonctionnaire,

un *primus inter pares*, voire même comme un « patron ». Il est devenu un pôle de référence pour les sous-ministres et un intermédiaire en cas de difficultés dans les ministères. En 1992, par suite des recommandations des groupes de travail de l'initiative *Fonction publique 2000*, une modification législative fit du greffier le « chef de la fonction publique » et le responsable du développement de celle-ci, devant produire à ce sujet un rapport annuel au Premier ministre (Bourgault, 2005b, 21). Chaque greffier a sa personnalité et son style (Gray, 1985, 15-6), mais au-delà des individualités, on a vu qu'à tous ces titres, l'évolution des rapports entre les sous-ministres et le centre du gouvernement a été marquée de deux manières depuis 40 ans : confirmation de la suprématie du greffier sur les sous-ministres et création d'un appareil central de coordination de l'action des ministères.

3.1.2 La communauté

L'appui de la communauté des sous-ministres joue un rôle essentiel dans la vie professionnelle; les pairs siègent à des comités, mais surtout ils se témoignent en général appui et solidarité, en plus de se donner mutuellement des conseils avertis. Le Club de campagne (Five Lakes Country Club) ne joue plus le rôle social d'autrefois et l'événement festif annuel n'a plus lieu. Afin de renforcer la communauté des sous-ministres, le greffier met en place certains instruments comme des dîners, les activités d'apprentissage, tandis que d'autres occasions de rencontres et discussions y contribuent indirectement. Les sous-ministres disent retourner en toute priorité les appels de leurs pairs. Certains se rencontrent en dehors des heures de travail pour « échanger librement sur les défis de la fonction et ventiler leurs sentiments » (Bourgault, 2002, chap. 3). Des instruments de gestion comme l'évaluation du rendement, qui comporte une contribution significative des pairs, contribuent au sentiment d'appartenance communautaire.

D'aucuns estiment que la loyauté envers le centre et la communauté l'emporte sur celle qui est due au ministre et aux employés du ministère.

L'attachement au centre et aux pairs gênerait un ministre trop rarement rencontré (Savoie, 2004) et rendrait méfiants les cadres du ministère (Jabes et Zussman). Ils se demandent comment des non-spécialistes qui passent tant de temps hors du ministère peuvent comprendre les dossiers du ministère, plaider efficacement ses intérêts auprès des instances centrales. Comme les sous-ministres adjoints (SMA) sont aussi des généralistes qui changent systématiquement après de brèves affectations, il faudrait descendre de quatre niveaux pour trouver quelqu'un qui connaît vraiment le ministère et ses programmes! Ces arguments sont erronés et exagérés.

Premièrement, les sous-ministres servent le gouvernement en servant d'abord leur ministre et ils comprennent que c'est là leur tâche principale; cependant, servir son ministre aujourd'hui implique de se relier au « centre ». Deuxièmement, la méfiance des cadres observée au début des années 80 peut s'expliquer comme une forme de résistance à cette tendance nouvelle de nommer des généralistes dans les empires corporatistes de spécialistes (ingénieurs, comptables, médecins), ou encore comme une résistance à l'intrusion du « centre » dans des enclaves professionnelles, ou enfin comme une crainte que des approches neuves ne dérangent le confort des habitudes protégées au fil des ans. Surtout, il faut comprendre qu'aujourd'hui, tout change si vite et la science progresse si rapidement que personne ne peut plus, comme en 1960, se prétendre *le* spécialiste des affaires du ministère. Même dans le monde civil, il n'y a plus un médecin ou un avocat qui puisse prétendre tout connaître dans son domaine! Le rôle du sous-ministre est celui d'un intégrateur, qui peut mobiliser des connaissances pour les appliquer aux problèmes de politiques publiques. Ce sont des spécialistes de ce type d'entreprise intellectuelle. On n'entend plus aujourd'hui de telles critiques réclamant une spécialisation.

Troisièmement, la loyauté au « centre » et aux pairs a ses limites puisque les sous-ministres doivent mobiliser le ministère pour réussir,

et le fait de s'appuyer exclusivement sur le centre les condamnerait au rejet comme corps étranger. Tous les sous-ministres se savent jugés par la base sur ce critère d'obtenir des ressources et du pouvoir auprès du centre. Ils se hâtent de se renseigner sur la vie et les enjeux du ministère, se font « breffer » et accompagner pour plaider. Les réseaux bâtis au fil des ans, et dans diverses affectations précédentes, les y aident. Les sous-ministres peuvent très bien saisir rapidement le travail des ministères et les enjeux. Ils se donnent de cinq à huit mois pour le faire, utilisant des stratégies d'arrivée en poste et des approches de leadership pour rassembler les employés derrière une vision (Bourgault, 2002). Ils sont formés à cela... et habitués à le faire; ils le peuvent tout aussi bien que des directeurs généraux qui changent souvent de ministère.

Aujourd'hui, les autres fonctionnaires connaissent aussi des affectations de courte durée, ce qui leur fait mieux accepter la rotation des sous-ministres. Il est préoccupant de voir la rapidité de la rotation des cadres à Ottawa (sous les niveaux de SM et SMA); la durée des affectations semble extrêmement courte si bien qu'il est difficile de préserver la mémoire organisationnelle. Dans ces circonstances, un cadre peut prendre des risques au cas où cela favoriserait l'avancement; lorsque les retombées négatives apparaîtront dans trois à cinq ans, le cadre sera loin!

Le pouvoir de la communauté n'est finalement pas absolu au Canada. Si tel avait été le cas, comment pourrait-on expliquer le choix du SM de Travaux publics dans l'affaire des commandites, qui a préféré une conduite isolationniste plutôt que de s'appuyer sur ses pairs? Ou encore, comment pourrait-on justifier la « patience » du Secrétariat du Conseil du Trésor? Dans un modèle de forte communauté, la protection du groupe aurait imposé une rectification rapide et complète des conduites individuelles préjudiciables au groupe.

3.2
La montée de la gestion horizontale

Le concept de gestion horizontale émerge dès le début des années 70. Elle se manifeste par des réunions de comités ad hoc ou avec mandats et processus formels bi-ou multiministériels ou pan-gouvernementaux. La gestion horizontale comporte trois domaines : les dossiers de développement ou de gestion de politiques et de programmes qui touchent directement le ministère (instruments : groupes de réflexion thématiques), les dossiers corporatifs où les sous-ministres fournissent des avis collectifs en tant que conseillers seniors du gouvernement (instruments : déjeuner du greffier, lunch du vendredi, etc.) et la gestion de la communauté des sous-ministres (instruments : Comité de la haute fonction publique et dîner de réflexion des sous-ministres). La gestion horizontale de toutes catégories demande près de 40 p. 100 du temps de travail des sous-ministres, ce qui suscite des critiques de la part de ceux qui estiment que le rôle fondamental des sous-ministres est de servir leur ministre et de gérer le ministère. En réponse, on avance que, sans la gestion horizontale, le temps du sous-ministre serait encore plus sollicité par la gestion réactive aux crises, conflits et urgences opérationnelles et produirait des politiques de moindre qualité (Bourgault, 2002, chap. 2). Plusieurs témoignages vont dans ce sens : Sharp note la présence de tels comités dès les années de l'après-guerre (1976, 3). Pitfield écrivait en 1976 que [Traduction] « nous n'avons pas suffisamment envisagé le gouvernement comme un système total » (1976, 19). « Il y a une interdépendance croissante dans la prise de décisions dans des domaines de politiques particuliers quand on doit composer avec les énormes complexités administratives du gouvernement » (Hay, 1982, 7). La gestion horizontale constitue une réalité incontournable, mais les sous-ministres y participent tout en se préoccupant de la perception de leur ministre.

3.3
Les instruments et processus d'information mutuelle, de coordination des initiatives et d'intégration des programmations ministérielles

> Les instruments de coordination varient dans leurs modalités précises selon le style et les préférences de chaque greffier mais respectent depuis 15 ans un certain profil standard. Ils débutent avec un petit-déjeuner d'une heure chaque vendredi (le lendemain de la réunion du Cabinet) proposant un résumé de la réunion du Cabinet, une présentation de la vision du greffier et quelques informations supplémentaires, ainsi qu'une discussion sur certaines visées politiques. Parallèlement, environ une quinzaine d'autres comités de sous-ministres ainsi que des comités ad hoc rassemblent les sous-ministres; certains se réunissent quelques fois par semaine et d'autres, quelques fois par année. De plus, la communauté des sous-ministres procède chaque année à quelques réflexions collectives (retraites) qui peuvent durer une à deux journées (Bourgault, 2005a, p. 10).

Types de rencontres du Groupe des SM en 2004

Comités formels (avec mandats) au sein du BCP :

Le CCSMP (Comité de coordination des sous-ministres [politiques] — 10 membres seniors du groupe) existe comme comité; il a aussi un comité directeur (*core*) et trois sous-comités

Le CHF (Comité des hauts fonctionnaires) — (12 SM) joue maintenant un rôle stratégique pour le développement de la fonction publique; il sert pour la relève, les conditions d'emploi des SM et pour l'évaluation du rendement. Rencontres mensuelles en général.

Le comité consultatif des SM responsables de la gestion des ressources humaines (7-8 membres); réunions mensuelles pour mettre en œuvre la nouvelle Loi.

Le comité consultatif du Secrétariat du Conseil du Trésor (rencontres hebdomadaires)

Le comité du SCT sur la gestion de l'information gouvernementale (mandat en révision)

Le comité interministériel sur la sécurité et le renseignement (fréquence variable)

Le comité des SM sur les langues officielles (réunions mensuelles)

Le comité sur la justice et les affaires législatives (dernièrement peu actif)

Le comité des SM sur le développement des affaires (dernièrement peu actif)

Le comité sur l'environnement et le développement durable (en train de prendre beaucoup d'importance)

Autres rencontres professionnelles :

Sans que cela soit vraiment un comité, il faut noter que le conseil de l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) compte plusieurs SM et joue un rôle stratégique tant pour les SM que pour la haute fonction publique.

Comité des hauts fonctionnaires : réunions thématiques aux 15 jours pour le dîner.

Dîner de l'EFPC pour les SM tous les premiers vendredis du mois. Il s'agit de présentations suivies de discussions.

3.4
Un cadre corporatif où le plan d'ensemble de la gestion gouvernementale a un indice sur le plan particulier de la gestion de chaque ministère

De nos jours, les sous-ministres arrivent dans un ministère, inspirés par une vision corporative. La plupart viennent des rangs des sous-ministres adjoints. Déjà, à ce niveau, ils n'appartiennent pas à un ministère spécifique, mais au Réseau du Leadership c'est-à-dire à la corporation gouvernementale. Tôt dans la carrière, la mobilité interministérielle des cadres favorise une perspective gouvernementale plutôt qu'uni-ministérielle. Sept autres types d'instruments contribuent à l'approche corporative plutôt que ministérielle. Le Comité des hauts fonctionnaires (mieux connu en anglais sous le nom de COSO) repère les candidats potentiels au poste de sous-ministre délégué et en titre. Une journée d'accueil des nouveaux titulaires a lieu à l'École de la fonction publique du Canada; en plus d'expliquer le cadre et les défis de la fonction, la séance offre des instruments de référence, des occasions de transmission de la culture organisationnelle, ainsi qu'une occasion de création de liens plus informels entre les membres de la communauté. Troisièmement, le greffier convient avec chacun des SM d'un contrat de rendement (composé d'objectifs clés et continus, d'éléments horizontaux, d'objectifs désignés et des objectifs personnels d'apprentissage). La liste de priorités du greffier ainsi que d'autres outils comme le Cadre d'imputabilité de gestion du ministère (le document *Plans et priorités* adapté en actions et résultats) encadrent la pression corporative. À la fin de l'année, un comité visiteur recueille les informations (auto-évaluation, point de vue du ministre, des organismes centraux et d'organismes comme le commissaire aux langues officielles). Le CHF/COSO étudie les dossiers et recommande des cotes au greffier, qui transmet ses recommandations au Premier ministre. Les retraites et le système des comités permettent à la fois d'obtenir les avis des membres de la communauté sur des projets gouvernementaux en

développement et de créer un sentiment d'inclusion de chacun dans la production des politiques et initiatives gouvernementales. Les activités corporatives de soutien comprennent l'offre de mentorat, la disponibilité de soutien personnel, l'encadrement par le greffier, ainsi que l'offre d'activités d'apprentissage continu.

La gestion passe ainsi d'horizontale à corporative et incite les sous-ministres à considérer leur contribution comme un apport qui excède les frontières de leur ministère pour embrasser le rendement de l'ensemble du gouvernement. De plus, l'engagement des sous-ministres à fondre les priorités du ministère à celles du gouvernement du jour et, parallèlement, l'obligation de rendre des comptes au Premier ministre, via le greffier, constituent des jalons de la gestion corporative.

3.5
Les répercussions de ces tendances sur les relations avec les ministres et les ministères

L'évolution dans le temps des profils de provenance et le Réseau du Leadership contribuent en principe à une appartenance plus corporative que ministérielle. Ce changement a été critiqué par plusieurs employés des ministères (voir les études de Zussman), car il réduisait le nombre de promotions internes en fin de carrière, protégeait moins la culture ministérielle, réduisait la solidarité interne des administrations et favorisait une perception qu'il y avait plus de possibilité d'intervention depuis le centre du gouvernement. Au fil des ans, on a assisté au renforcement de l'identification corporative via les institutions (autorité accrue du Premier ministre et du greffier) et les mécanismes de gestion corporative (déjeuner de débreffage, comités de coordination, évaluation du rendement, retraites, sélection et initiation).

Pourtant, tout sous-ministre comprend très bien que ce qui fera son succès, c'est d'abord son rendement au sein de son ministère et dans ses relations avec son ministre. Aucun ne cherche la confrontation avec

son ministère d'affectation pour satisfaire les intérêts de la corporation (Bourgault, 2002, chap. 3). Le sous-ministre doit plutôt trouver comment faire passer dans le ministère les priorités du greffier et du gouvernement. Ces tendances corporatives ont néanmoins des répercussions sur les relations qu'entretiennent les sous-ministres avec leurs ministres et ministères.

Ces tendances ont consacré le caractère multiple de l'obligation de rendre compte des sous-ministres : au Premier ministre, au greffier, à la corporation, au ministre. Idéalement, cette reddition de comptes n'est pas hiérarchisée, mais simultanée; des conflits demeurent possibles lorsque les demandes des uns et des autres ne convergent pas. La principale occupation du sous-ministre est d'alléger ces tensions : les organismes centraux réduisent les ressources, alors que le ministre a des projets dépensiers; le centre veut diminuer tel type d'engagement du gouvernement, alors que le ministre apprécie vraiment un type de programmes; les services du ministère envisagent un programme auquel le ministre ne tient pas; le Conseil du Trésor sabre dans telle catégorie de dépenses, alors que des services du ministère cherchent à les augmenter; les groupes de pression réclament tel type d'action, dont le gouvernement ne veut plus, etc. Un haut fonctionnaire nous dit : « Il arrive assez souvent de dire Non à un ministre. Quatre-vingt-dix pour cent des fois, c'est que le ministre ignore qu'il ne peut faire ce qu'il envisage. Si le ministre insiste il faut lui expliquer en détail la situation. S'il insiste encore, tu peux lui dire que tu en parleras au Premier ministre et normalement, le dossier s'arrête là! ».

La règle générale veut que la loyauté première du sous-ministre aille à son ministre (*Guide du sous-ministre*, p. 15). Cependant, en cas de conflit avec les priorités gouvernementales, la loyauté du sous-ministre ira au Premier ministre, car il représente le gouvernement auprès du ministre. Normalement, la loyauté du sous-ministre privilégie le greffier plutôt que ses pairs, mais des cas récents illustrent l'exception à cette règle.

Plusieurs sujets alimentent des frustrations dans les rapports ministres-sous-ministres : conflits de personnalité, différentes façons de travailler (encore que le sous-ministre doive en principe s'adapter à celle du maître politique), un ministre reproche à son administrateur général d'avoir mal défendu un projet auquel il tenait ou se montre déçu de la réserve affichée par le SM; le ministre estime que le SM ne lui donne pas une collaboration suffisamment empressée; le ministre souhaiterait plus d'exposition publique pour son nouveau programme; le ministre veut que le SM « vende » ses projets à ses collègues SM. La réciproque vaut tout autant : les sous-ministres souhaitent que leur ministre ne trébuche pas lors de la réunion du cabinet et sache convaincre ses collègues; ils s'inquiètent toujours des déclarations publiques « spontanées » de leur ministre.

Lorsque le sous-ministre croit que le centre s'oppose à un projet, il tentera d'en dissuader le ministre. Comment le sait-il? Par de nombreux moyens subtils et plus ou moins formels comme l'explique un ancien greffier :

> Ces interventions du personnel du BCP prendront généralement la forme [après discussion au comité spécialisé des ministres ou après information du Premier ministre] de suggestions subtilement formulées aux auteurs du mémoire au cabinet [ministre et sous-ministre du ou des ministères concernés] et auront pour effet d'influencer directement la formulation de la politique (Tellier 1972, p. 378).

Le ministre peut en appeler au PM de la position du BCP, du comité ou du sous-ministre, mais il lui faut, comme l'écrivait Tellier, d'excellentes relations avec le PM ou une grande influence dans le parti (Tellier, 1972, p. 379-380) : pour qu'un intermédiaire comme le BCP agissant pour le PM, se dresse entre le ministre et le SM… il faut qu'un ensemble de circonstances prévalent : il faut que la compétence et la crédibilité du personnel du BCP soient reconnues auprès du M et SM concernés (le BCP la détient, selon la description qu'en fait Robertson

en 1971), il faut que le ministre concerné n'occupe pas une place de premier plan auprès du PM, et il faut que le SM concerné ne constitue pas un des conseillers privilégiés du chef du gouvernement… « Tel ministre prétendait pourtant qu'en confrontation finale avec son administrateur général, il gagnerait (Savoie, 2005) et, en ces matières, l'épreuve de réalité s'avère souvent surprenante. En effet, les règles générales veulent que tout dépend des enjeux et des personnes en cause, que le PM sera inflexible sur certains sujets qui lui sont chers, quelle que soit la personne qui fait une proposition, et que le capital de confiance entre des uns et les autres (PM, chef de cabinet et greffier) joue un rôle fondamental. Ainsi un sous-ministre aguerri l'emportera presqu'à coup sûr contre un nouveau ministre mal assuré et bénéficiant de peu d'appui, tandis qu'un pilier du parti pourra obtenir la mutation de son administration général.

4 La reddition de comptes

La reddition de comptes des sous-ministres épouse les contours des obligations légales qui lui sont faites, ainsi que des pouvoirs et mandats qu'il a reçus. Plusieurs agents lui en confient : le Premier ministre, le ministre, le greffier, les organismes centraux, le Parlement, certains agents du Parlement, des organismes publics, ses pairs et ses employés. La reddition de comptes des sous-ministres est donc multiple. La difficulté vient du fait qu'une même action, dans ses diverses dimensions, puisse faire l'objet de plusieurs obligations de rendre compte simultanées sous autant d'aspects différents et quelquefois divergents : par exemple, les dépenses financières pour l'accès à l'information nécessiteront des comptes à rendre au greffier, au Conseil du Trésor, à un comité de pairs, au commissaire, au Bureau du vérificateur général et peut-être à un comité du Parlement. Le défi du sous-ministre est de faire engager des actions qui satisfassent *à la fois* aux objectifs et normes de tous ces agents, et d'en rendre ensuite compte à chacun selon son angle de préoccupations.

Face au Premier ministre qui choisit et recommande le sous-ministre dans une affectation ministérielle et signe son évaluation de rendement, le sous-ministre a un mandat d'agent qui sert le gouvernement en se trouvant affecté à un ministère pour en servir le ministre. Il rend des comptes au sujet de l'appui fourni au ministre, de la mise en œuvre du programme gouvernemental et des mandats particuliers que le Premier ministre ou le cabinet ont pu lui confier[7].

D'après nos entrevues, dans la vie de tous les jours, il est rarissime que le Premier ministre téléphone directement à un sous-ministre pour lui donner une directive. Plusieurs retraités qui ont passé plus de 15 ans comme sous-ministre n'ont jamais vécu cette expérience. Des situations particulièrement intenses, comme des négociations constitutionnelles, peuvent donner lieu à des appels « pour s'informer ». La personnalité des premiers ministres joue ici un rôle : Mulroney se faisait moins formaliste que Trudeau ou Chrétien. Il n'y a donc pas de directives données par le Premier ministre dans la vie de tous les jours. Les appels d'information de sa part ou de son cabinet traduisent des préoccupations que décodera tout haut fonctionnaire le moindrement expérimenté. En tout temps, c'est le Premier ministre qui porte le jugement final sur la conduite d'un sous-ministre :

> le fait que les sous-ministres soient nommés en vertu d'une recommandation du Premier ministre témoigne de la responsabilité qu'a celui-ci envers le rendement global du gouvernement. En fin de compte, le Premier ministre, grâce aux conseils du greffier du Conseil privé, décidera si une quelconque action est appropriée concernant la responsabilisation du sous-ministre (*Guide du sous-ministre*, p. 18).

Dès leur nomination, les ministres reçoivent un guide qui leur explique le lien particulier qui relie le sous-ministre au Premier ministre :

> En raison de leur participation à la gestion collective du gouvernement, les sous-ministres doivent également répondre au Premier ministre de l'application des politiques du Conseil des ministres dans son ensemble ainsi que du respect des exigences du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Cela les oblige à s'assurer que des consultations interministérielles ont lieu chaque fois qu'une question concerne plusieurs ministères. À ce titre, les sous-ministres doivent tenir le secrétaire du cabinet au courant de toute question qu'ils jugent assez importante pour influer sur leurs responsabilités ou sur celles de leur ministre. Si la question est suffisamment importante, le secrétaire du cabinet en informe le Premier ministre (*Le Guide du ministre et du ministre d'État*, p. 7).

Il y a lieu de lire cet énoncé comme une mise en garde servie aux ministres.

La législation établit clairement que le sous-ministre travaille d'abord sous l'autorité du ministre : « Ainsi, comme on le note dans *La responsabilité constitutionnelle*, "la loyauté suprême" du sous-ministre revient à son ministre » (*Guide du sous-ministre*, p. 15). Cette autorité s'arrête avec la conformité légale de son exercice. À l'intérieur de la légalité se posent des choix d'opportunité, et le ministre reste responsable des choix qu'il fait dans ce domaine, avec ou malgré les conseils du sous-ministre. La reddition de comptes la plus quotidienne du sous-ministre s'exerce envers le ministre et au sujet de l'appui fourni dans tous les aspects du portefeuille que détient le ministre : tant le ministère que les organismes, les mandats et les dossiers particuliers.

> Dans le cadre de ses activités quotidiennes, c'est à son ministre que le sous-ministre doit rendre des comptes. Cette obligation ne peut exister sans qu'il soit fait référence à la responsabilité des ministres devant le Parlement. Les sous-ministres agissent au nom de leur

> ministre, exerçant les pouvoirs légaux de ces derniers en leur nom et ayant un rôle à jouer en ce qui a trait au contrôle et à la supervision des ressources financières, humaines et autres du ministère. Ils doivent donc rendre des comptes à leur ministre. (*Guide du sous-ministre*, p. 16)

Au sein du ministère, son rôle d'appui à la reddition de comptes du ministre consiste à prévenir les erreurs, les déceler dès que possible, en informer le ministre, prendre les mesures correctrices et les sanctions s'il le faut... tout cela pour que son ministre puisse exercer sa responsabilité politique devant la Chambre :

> ... le ministre est comptable dans le sens où il s'occupe des questions devant le Parlement et en accepte la responsabilité. Le ministre dira au Parlement qu'une erreur s'est produite, qu'il a enquêté sur la situation et pris des mesures afin que cela ne se reproduise pas. Le sous-ministre est responsable de l'efficacité de la gestion de son ministère et doit rendre compte au ministre de ce qui n'a pas fonctionné... C'est au sous-ministre qu'il incombe de s'attaquer ouvertement et directement aux problèmes et d'améliorer les pratiques de gestion au sein du ministère (*Guide du sous-ministre*, p. 18).

La reddition de comptes face au greffier s'exerce principalement dans trois domaines : les attentes de rendement et leur évaluation constituent la reddition de comptes la plus personnelle du sous-ministre et le greffier recommande la cote de performance et le boni financier au Premier ministre. Deuxièmement, depuis quelques années existent les priorités du greffier, dont la plupart transcrivent en termes administratifs les priorités gouvernementales; celles-ci formeront en grande partie le contrat de rendement des sous-ministres. Enfin, le greffier peut donner de temps à autre des instructions particulières, des mandats ou même faire des rappels à des sous-ministres : c'est le cas notamment

des trois aspects de leur engagement horizontal. Le *Guide du sous-ministre* exprime clairement ce lien de responsabilité :

> celui-ci est, au sein du gouvernement fédéral, également comptable envers le Premier ministre, par l'entremise du greffier, afin d'appuyer le ministre d'une façon qui est conforme au programme et à la direction de l'ensemble du gouvernement. De cette façon, les sous-ministres contribuent à maintenir l'unité du gouvernement (*Guide du sous-ministre*, p. 15-16).

Au-delà de ces instruments formels, la résultante de la vie administrative peut déclencher une reddition de comptes assortie de sanctions : selon nos entrevues, des greffiers ont déjà « mis sous tutelle administrative » des ministères à problèmes trop nombreux, et des sous-ministres ont été déplacés, remplacés ou mis à la retraite.

Les normes des organismes centraux expriment les directives émises ou autorisées par le cabinet et les comités ministériels. Les sous-ministres doivent rendre des comptes au sujet des pouvoirs qui leur sont confiés par les organismes centraux, notamment en matière de ressources humaines, de finances et de biens publics. Cette reddition de comptes s'exprime formellement par des rapports périodiques et annuels ainsi que par des réponses à des questions posées par les représentants des organismes. Des entretiens avec des responsables d'organismes centraux et des anciens sous-ministres ont permis de consigner quelques cas où la délégation de décisions vers des ministères et des sous-ministres a été révoquée pour un certain temps parce que l'organisme central n'était pas satisfait de la manière dont les règles et procédures étaient appliquées dans certains ministères et organismes. L'évaluation du rendement de chacun par les pairs, qui inclut la consultation des organismes centraux, contribue à cette reddition de comptes. Inversement, les sous-ministres d'organismes centraux font aussi l'objet de cette procédure, ce qui les rend comptables de leurs

pratiques à leurs collègues sous-ministres de ministères. Pour ne pas s'exposer à l'opprobre et aux conséquences de fautes de gestion ou d'erreurs de jugement, certains sous-ministres peuvent se contenter de suivre les prescriptions formelles des organismes centraux, plutôt que de se conformer à l'esprit de la reddition de comptes. Par exemple, la restriction mentale et la rétention d'information pourraient permettre à des sous-ministres d'éviter que l'organisme central ne sache que des difficultés existent dans la gestion d'un programme. On ne pourra jamais codifier de manière détaillée toutes les dispositions de la reddition de comptes, mais les sous-ministres ont, et ont toujours eu, le devoir d'interpréter largement et pro-activement leurs obligations de mandataires : par exemple, ils ont le devoir moral d'informer les organismes centraux des difficultés qui surviennent dans la gestion des fonds publics au sein de leur ministère.

Les sous-ministres rendent aussi des comptes au Parlement par la comparution devant des comités parlementaires au sujet de la « supervision des ressources financières, humaines et autres du ministère », l'exécution des programmes, la prestation des services ainsi que les progrès réalisés à ces égards (*Guide du sous-ministre*, p. 12-16). Les règles d'engagement arrêtées par le Bureau du Conseil privé traduisent une dilution de ce que le *Rapport McGrath* a proposé en 1986. Les sous-ministres s'expriment au nom du ministre et avec sa permission pour répondre à des questions afin d'expliquer les politiques et les actions du ministère. Ils ne prennent aucunement position sur le bien-fondé des politiques et ne donnent aucune information qui ne soit pas accessible au public. Le Bureau du vérificateur général juge que l'obligation redditionnelle des sous-ministres devant le Parlement n'est pas assez claire en ce qu'elle ne précise pas si les sous-ministres répondent de leur gestion à titre personnel ou au nom du ministre. Il souhaite que les attentes à l'égard du sous-ministre, fixées par le greffier, soient communiquées aux comités parlementaires et que ceux-

ci sachent mieux utiliser le cadre de responsabilisation des sous-ministres pour effectuer leur travail d'examen de la gestion des sous-ministres (BVG, 2002, 2.44-2.46).

Il reste difficile de concilier deux zones de responsabilisation qui se chevauchent aussi souvent (M et SM) et deux redditions de comptes qui peuvent s'avérer contradictoires. La diffusion des résultats d'enquêtes (telle chose fut-elle la faute du ministre ou du sous-ministre?) nuirait au principe de l'anonymat du conseil professionnel et donc à la qualité du travail d'appui au ministre.

5 Conclusion

L'ensemble du rapport met en relief, d'une part, l'évolution du rôle, des responsabilités et de la carrière des sous-ministres et, d'autre part, l'évolution de la pratique de ses fonctions, pour montrer comment se sont accrues ses obligations de mandataire du gouvernement sur le plan de l'exécution et de la reddition de comptes.

Cependant, le sous-ministre est investi de mandats de plusieurs sources simultanées et il doit rendre des comptes à des mandants dont les préoccupations et, quelques fois les intérêts, peuvent s'avérer occasionnellement concurrents, sinon divergents. Qui plus est, les enjeux sont élevés pour un sous-ministre : il détient un poste stratégique et toute erreur ou négligence de sa part aura des conséquences très importantes; il est habité d'un sens de l'intérêt général qui lui fait attribuer beaucoup d'importance à son succès; il se sait très observé : de l'intérieur, d'en haut et aussi par les clients du ministère (Bourgault, 2002, chap. 4); enfin, il table sur un statut professionnel précaire qui pardonne peu les erreurs.

Dans ce contexte, on peut affirmer que les sous-ministres, dans leur préoccupation de remplir simultanément de multiples mandats très différents, jouissent d'une certaine marge d'appréciation et qu'ils

agissent par « *proprioception* ». La *proprioception* est la capacité du cerveau humain et animal de rechercher les contraintes fortes de son milieu pour ensuite commander à ses organes de s'y adapter. En ce sens, une qualité fondamentale des sous-ministres consiste à décoder les signaux de son milieu, à les hiérarchiser et à organiser ensuite une stratégie d'action en conséquence, dans le but de répondre aux attentes contraignantes de ce milieu. Un sous-ministre explique : « Normalement, un sous-ministre devrait savoir ce qui importe au Premier ministre. Il devrait aussi se tenir au courant des politiques et des initiatives qui se préparent au centre et s'ajuster en conséquence.» Un ancien greffier est décrit comme « ... n'aimant pas les surprises et devenant très irritable lorsque quoi que ce soit allait mal ». Enfin, un sous-chef conclut : « Tu regardes toujours au-dessus de ton épaule, pour voir qui t'observe pendant que tu gères, surtout depuis que le Centre est plus organisé. Tu dois anticiper ce que les autres veulent, surtout les agences centrales ».

Certains de ces signaux sont formels comme les attentes du greffier, la législation et les règlements et directives des organismes centraux. D'autres ne sont pas toujours aussi clairs, ni permanents comme c'est le cas des orientations gouvernementales et de celles du ministre. Les signaux et attentes des politiciens sont décrits par un administrateur général comme « oraux, informels, indirects, surtout lorsque le terrain juridique n'est pas trop solide! » Les attentes changent de plus en plus rapidement avec les effets de la mondialisation et l'évolution des connaissances scientifiques et du droit, comme l'explique un sous-ministre interviewé : « Souvent, ce que tu obtiens à la fin d'un processus raffiné et long d'élaboration des politiques se trouve déjà dépassé à certains égards. Les choses changent si rapidement aujourd'hui. Il te faut t'ajuster continuellement et modifier ta vision des choses et ton plan. Cela se fait par la perception maximale des environnements et l'apprentissage organisationnel continu ». Au surplus, certains des

signaux qui apparaissent sur le radar des sous-ministres sont plus informels : c'est le cas de la compréhension des conventions, de l'interprétation des traditions, de la culture organisationnelle et de l'anticipation des attentes du ministre et du greffier.

L'anticipation des attentes de l'entourage, parfois contradictoires et le choix de stratégies d'action ont des conséquences sur leurs décisions et donc sur leur comportement. Il est certain que la formalisation des appareils centraux (rôle du Premier ministre affirmé par la présence des médias électroniques, croissance du Cabinet du Premier ministre, activation des comités de ministres, accroissement de la capacité organisationnelle du BCP, développement de la gestion horizontale et corporative) ne peut que renforcer les préoccupations « du centre », qui deviennent les préoccupations du sous-ministre. Il ne s'agit pas de prétendre ici que les attentes du « centre » n'existaient pas au temps de MacKenzie-King. Elles ont tout simplement connu plus de formalisation et d'importance depuis les 50 dernières années, ce qui contribue à « orienter » la perspective de travail des sous-ministres.

Dans ce contexte, peut-il être envisageable qu'un sous-ministre laisse la gestion de programmes à un ministre qui en manifeste clairement l'intention par des signaux forts? Un sous-ministre rappelle « qu'il y a une tradition bien établie au Canada à l'effet que les politiciens se tiennent à l'écart de la gestion des programmes ». Questionnés à ce sujet, plusieurs sous-ministres ont expliqué : « Quand un sous-ministre sent ou voit que dans la conduite particulière d'un dossier, il y a accord du Premier ministre, du président du Conseil du Trésor, du Secrétariat du Conseil du Trésor, et du ministre, alors il n'a pas à intervenir, même si l'initiative lui paraît incorrecte! Pourquoi devrait-il se jeter devant le train qui s'en vient? ». D'autres, scandalisés par ce type d'affirmation cynique, rétorquent : « Il devrait s'y opposer tout simplement par ce que c'est son rôle de le faire et que dans ce système, s'il ne le fait pas, personne d'autre ne pourra le faire à sa place! Comme administrateur

du ministère, tu en as la responsabilité. Tu dois faire corriger les choses et alerter le greffier. » D'autres encore évitent le cœur du sujet en commentant : « Traditionnellement, on ne se mêle pas de ces affaires plutôt politiciennes de publicité. De toute façon, cela reste marginal dans le système! »... Voilà peut-être une autre manifestation du phénomène de proprioception!

Est-ce qu'un sous-ministre peut accepter que son ministre intervienne directement, sur une base courante, auprès de ses subalternes? Certains répondent : « Je ne vais pas faire du baby-sitting lorsque mon ministre contacte mes fonctionnaires. Ceux-ci ont cependant la consigne de ne rien accepter de faire d'illégal. Alors, ils doivent m'alerter et j'en parlerais au ministre, et si cela ne va pas, je lui dirai que j'en parlerai au Premier ministre! ». Certaines règles ont été diffusées à cet égard :

> Il convient toutefois de rappeler que le personnel ministériel exclu n'est pas autorisé à donner de directives aux fonctionnaires. Quand il demande de l'information ou transmet les instructions du ministre, il passe normalement par le sous-ministre (*Guide du sous-ministre*, p.17).

Des conventions et des règles claires guident ces situations et elles ont été exposées tant aux ministres qu'aux sous-ministres. Quelques-unes des conventions qui encadrent ces rapports prévoient que le ministre ne se mêle pas de la gestion courante des programmes du ministère. Il peut cependant obtenir toutes les informations qu'il souhaite en utilisant les canaux d'information préalablement mis en place entre son cabinet et le bureau du sous-ministre. En situation d'urgence, toute communication est bien fondée mais le fonctionnaire doit alors en aviser son sous-ministre.

Des règles formelles publiées en 2002 et 2003 reprennent des conventions réputées bien établies, pour confirmer l'obligation du

sous-ministre de protéger la responsabilité collective du gouvernement en faisant respecter la loi; elles signalent tant au ministre qu'au sous-ministre la marche à suivre en cas de différend :

> Tout sous-ministre est responsable, en tout premier lieu, envers son ministre, et leurs rapports mutuels de coopération sont fondamentaux. Les conseils prodigués par les sous-ministres à leur ministre doivent être objectifs et conformes à la loi. En cas de conflit entre les instructions du ministre et la loi, celle-ci l'emporte (*Le Guide du ministre et du ministre d'État*, p.7).

> Les sous-ministres devraient également consulter celui-ci (le greffier) lorsque surviennent dans la gestion du ministère ou du portefeuille des problèmes qui peuvent avoir une incidence sur la capacité du Conseil des ministres en tant que collectivité de maintenir la confiance de la Chambre des communes et de faire avancer son programme législatif et politique. Dans de tels cas, le sous-ministre peut également vouloir consulter le secrétaire du Conseil du Trésor (*Guide du sous-ministre*, p.16).

Des règles existent donc et les sous-ministres doivent constamment choisir un comportement exemplaire ou une ligne de conduite adéquate pour traiter les difficultés qui se présentent quotidiennement. Il faut souhaiter que la proprioception ne prive pas les sous-ministres du réflexe de respecter la lettre et l'esprit des règles dans la mesure où ils souhaitent éviter d'être vus sous un jour défavorable pour avoir mis des interlocuteurs plus haut-placés dans la délicate situation de devoir intervenir. Dans ces cas, la rétention de l'information contribue à l'évitement de la responsabilité.

Dans le contexte des commentaires portant sur une affaire comme celle dite « des commandites », il sera tentant pour plusieurs de multiplier les recommandations spontanées. Par exemple on entend déjà certains

suggérer la fin des nominations discrétionnaires ou de la recommandation du Premier ministre; d'autres souhaitent réorienter l'énergie du sous-ministre vers son ministère ou le rendre exclusivement responsable des dépenses de fonds. Pour notre part, il nous semble opportun de procéder selon une logique causale : quel fut le problème? Quelles en sont les causes? Comment remonter le plus loin possible dans la chaîne des causes?

D'après notre recherche et les éléments soumis à la Commission d'enquête dont nous avons eu connaissance, des problèmes se sont posés dans plusieurs zones de l'action publique, dont celle des sous-ministres, à laquelle nous réserverons exclusivement notre attention. Nous nous trouverions en présence d'un problème dont les causes systémiques doivent être trouvées :

- s'il était avéré qu'un sous-ministre avait eu connaissance ou soupçon d'irrégularités quant au processus suivi ou quant aux manières de traiter des questions de fond et qu'il avait négligé d'enquêter, ou d'en avertir le ministre; ou que, si le ministre se trouvait impliqué, le sous-ministre avait négligé de lui conseiller formellement de procéder autrement; ou enfin, s'il était avéré que le sous-ministre n'avait pas prévenu les autorités du Conseil privé;

- s'il était avéré qu'un sous-ministre délégataire d'autorités d'un organisme central avait négligé de prévenir celui-ci qu'un rapport de vérification interne soulevait des difficultés majeures à ce sujet;

- s'il était avéré qu'un sous-ministre avait a eu connaissance ou soupçon de pratiques irrégulières de gestion des ressources humaines et n'avait pas ou n'avait pas pu intervenir pour protéger les principes de la suprématie de la règle de droit, de la sécurité et du professionnalisme des agents publics sous ses ordres, et la confiance des citoyens et de la Chambre.

Dans la mesure où l'aveuglement de l'acteur en question ne serait pas explicable par la corruption, la politisation partisane, le chantage ou quelqu'enrichissement personnel, il faut voir la cause de tel agissement dans le phénomène de proprioception qui fait qu'un agent choisit une conduite qu'il croit conforme aux désirs de ceux qui commandent le système.

En l'espèce, une nomination par concours n'aurait pas influencé ce comportement autant que ne l'aurait fait une meilleure protection dans l'exercice des fonctions. D'ailleurs si un titulaire, dans une telle situation, en avait prévenu la direction du BCP il aurait, sinon joui d'une meilleure protection, en tout cas dégagé sa responsabilité professionnelle. Si un sous-ministre, dans une telle situation, s'était trouvé *exclusivement et personnellement* responsable du respect procédural quant à la dépense des fonds, il aurait probablement choisi d'intervenir plus vigoureusement pour se renseigner sur la situation et, au besoin, freiner et corriger les pratiques incorrectes.

Certains souhaiteraient réorienter l'énergie du sous-ministre vers son ministère. Cette prescription passéiste a peu de liens avec le problème en cause. La gestion horizontale touche tous les ministères et la difficulté faisant l'objet de l'enquête n'en touche qu'un seul. Aucun élément de preuve n'a montré que le titulaire du ministère était trop occupé pour être attentif à son ministre ou à certains cadres supérieurs, et encore moins que la gestion horizontale l'occupait trop pour qu'il puisse empêcher les irrégularités découvertes. Au contraire, si le titulaire avait été plus « horizontal », il aurait alerté le BCP, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique au sujet des pratiques qui furent portées à son attention. La gestion horizontale contribue à la qualité des politiques et à la coordination gouvernementale; sans elle, les sous-ministres devraient passer plus de temps à régler plus de problèmes et de crises.

À partir de la théorie des causes, il nous semble que les recommandations pertinentes quant au domaine d'intervention des sous-ministres devraient toucher quatre domaines : l'intervention du ministre dans la gestion des programmes, le maintien en fonction, la responsabilité exclusive des processus, et la promotion et la surveillance de valeurs de leadership adéquates chez les sous-ministres.

- ***L'intervention du ministre dans le ministère*** *est un droit bien ancré, renforcé par l'entière responsabilité du ministre devant le Parlement. Le pouvoir exécutif au Canada s'exerce largement en fonction de conventions. La convention le lui fait utiliser avec réserve et selon l'entente convenue avec le SM, lorsqu'il s'agit de la gestion des programmes. Il y aurait lieu d'adopter une pratique afin de formaliser et systématiser ce type d'entente pour convenir de ses circonstances et modalités.*

- *Le* ***maintien en fonctions*** *est aujourd'hui décidé discrétionnairement par le Premier ministre. Ce principe démocratique de première importance mérite d'être conservé, mais devrait être assorti d'une disposition permettant au sous-ministre démis d'attirer l'attention du commissaire à l'éthique lorsqu'il estime que sa démission est liée à une intervention destinée à éviter des pratiques irrégulières. Une telle situation aurait conforté le titulaire dans son rôle de protecteur des fonds et de l'intérêt publics.*

- *Les décisions d'attributions budgétaires doivent rester un privilège ministériel. Cependant le respect des règles procédurales ne peut plus continuer de faire l'objet d'une responsabilité ambigüe ou partagée entre le ministre et le sous-ministre.* ***Le sous-ministre doit en devenir le responsable personnel****, ultime et exclusif tant devant les autorités centrales mandantes que devant les comités parlementaires qui examinent ces zones de responsabilités. Une telle situation aurait donné au titulaire la légitimité et l'intérêt suffisants pour mieux s'enquérir et éventuellement s'opposer aux pratiques irrégulières.*

- *À cause de la mutation des défis et modes d'intervention du secteur public,* ***il faudra compter sur un leadership irréprochable****, exemplaire et fondé sur des valeurs adéquates et adéquatement soutenues, ainsi que renforcées par une vigilance accrue des responsables du système de gestion publique. Le suivi du leadership doit devenir un objet d'attention constante de la part des responsables des organismes centraux et se refléter tant dans les contrats de performance que dans les évaluations de rendement. Tout leadership comporte une dimension pro-active à l'égard des valeurs poursuivies plutôt que seulement l'observation stricte et réactive de prescriptions juridiques accroissant des contrôles déjà très nombreux mais peu suivis dans la mesure où les conditions pour les suivre ne se trouvent pas réunies.*

Lors de crises, les systèmes bureaucratiques réagissent spontanément en multipliant les règles et contrôles additionnels. Le système actuel ne manque pas de règles, ni de dispositifs centraux de contrôle, bien au contraire. En ajouter contribuerait à asphyxier le système et à ajouter aux coûts du service public… sans pour autant agir sur les causes du mal. Il faut plutôt créer les conditions propices à leur mise en pratique vigilante et constante.

Notes en fin de texte

[1] L'auteur remercie les évaluateurs anonymes et les professeurs James Iain Gow et Donald Savoie de leurs commentaires et reste seul responsable des opinions et des erreurs que comporterait ce texte.

[2] Comme d'habitude, nous avons promis la confidentialité des sources, le caractère non attributif des citations et le caractère non nominatif des extraits. Ces engagements sont scrupuleusement respectés ici.

[3] L'instrument, préparé à l'initiative du Premier ministre, reçoit ensuite la signature de deux ministres avant que le Gouverneur général ne le signe, puisqu'un quorum de quatre membres du Conseil privé valide la tenue d'une réunion. Certains articles de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* encadrent le statut et la nomination des sous-ministres.

[4] Voir aussi *Guide du sous-ministre*, p. 17.

[5] Ces données peuvent être trompeuses pour trois raisons : on parle d'un groupe d'environ 25 personnes, et deux ou trois données ont un effet marqué sur la moyenne; deuxièmement, à cause des nominations en mode « chaise musicale », c. à-d. cinq à huit nominations simultanées, parfois deux fois dans la même année (décembre et juin); si on procède à une observation des données juste après ces changements, les moyennes baissent : par exemple, au 1er juillet 2003, la moyenne était de 1,6 année car des changements majeurs étaient survenus quelques semaines auparavant. Troisièmement, les moyennes tiennent compte du temps passé jusqu'à ce jour dans un poste et on ne peut jamais savoir combien de temps certaines personnes demeureront dans le même poste.

[6] Osbaldeston avait observé que les sous-ministres de 1987 étaient en poste depuis moins de deux années. Son étude de même que celles de Bourgault et Dion (1988 et 1990) auraient tiré un signal d'alarme au sein de la communauté.

[7] Il est de tradition de mentionner que le service au public et à la clientèle devrait faire partie des critères de reddition de comptes. Voilà les prétextes idéaux sur lesquels la bureaucratie prend appui pour s'élever au-dessus des politiciens démocratiquement élus. Ces critères doivent s'appliquer aux élus plus qu'aux bureaucrates de tous rangs, ceux-là mêmes qui pourraient utiliser cette approche pour promouvoir leurs intérêts corporatistes. Les objectifs de rendement que le greffier impartit aux sous-ministres, à partir du programme gouvernemental, ont toujours une composante se rapportant à ces préoccupations.

Bibliographie

Aberbach, Joel, Putnam R. et Rockman B., 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Bernier, Luc, Brownsey, K. et Howlett M. (sous la dir. de), 2005, *Executives styles in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

Bourgault, Jacques, 1982, « Paramètres synergiques du pouvoir des hauts fonctionnaires », *Revue canadienne de science politique*, vol. 26, n° 2, 1983, p. 227-256.

Bourgault, Jacques et S. Dion, 1993, *Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux*, Ottawa, Centre canadien de gestion (CCG).

Bourgault, Jacques, 1998, *La satisfaction des ministres des Gouvernements Mulroney face à leurs sous-ministres 1984-1993*, Ottawa, CCG, note de recherche 22.

Bourgault, Jacques, 2001, *Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement du Canada*, CCG, 30 septembre 2002.

Bourgault, Jacques, 2005a, *Corporate Management Practices in Governments of Canada: A Fact-Finding Report and Networking Initiative*, École nationale d'administration publique (ENAP).

Bourgault, Jacques, 2005b, *Les greffiers*, Institut d'administration publique du Canada (IAPC).

Bourgault, Jacques, 2005c, *Profil des sous-ministres du gouvernement fédéral du Canada (1867-2003) : une approche comparative*, École nationale d'administration publique, p. 19-29.

Bourgault, Jacques, 2002, « The Role of Deputy Ministers in Canadian Government » dans C. Dunn (sous la dir. de), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford University Press, p. 430-449.

Campbell, Colin, 1989, « Review Article : The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies », *British Journal of Polical Science*, 18, p. 243-272.

Canada, Bureau du Conseil privé, 2003, *Guide du sous-ministre*.

Canada, Bureau du Conseil privé, 2002, *Le Guide du ministre et du ministre d'État et du secrétaire d'État*.

Canada, Bureau du Conseil privé, site Web, mai 2005.

Canada, Bureau du vérificateur général, Rapport de novembre 2002, chap 2.

Davis, Henry, 1968, « Nature of the Privy Council », *Canadian Legal Studies/Les études juridiques*, vol. 1, n° 5, déc. 1968, p. 300-306.

Dunn, Christopher, 1995, *The Institutionalized Cabinet: Governing the Western Provinces*, Toronto, McGill-Queen's.

Dunn Christopher, 2005, « The Persistence of the Institutionalized Cabinet: The Central Executive in Newfoundland and Labrador », dans Bernier, Luc, Brownsey, K. et Howlett, M. (sous la dir. de), *Executives styles in Canada*, Toronto, University of Toronto Press. p. 47-74.

Foster, Peter, 1982, *The sorcerer's Apprentices: Canada's Super-Bureaucrats and the Energy Mess*, Toronto, Collins.

Granatstein, Jack, 1982, *The Ottawa Men, The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford University Press.

Gray, Charlotte, 1985, « The Fixer, » *Saturday Night*, déc. 1985, p. 13-17.

Halliday, W.E.D., 1959, « The Executive of the Government of Canada », *Canadian Public Administration*, p. 229-241.

Hay, Murray A., 1982, « Understanding the PCO: the Ultimate Facilitator », *Optimum*, 13, 1, p. 5-21.

Hyson, Stewart, « Governing from the Centre in New-Brunswick », dans Bernier, Luc, Brownsey, K. et Howlett M. (sous la dir. de), 2005, *Executives styles in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p.75-90.

Jauvin, Nicole, 1997, « Le pouvoir exécutif », dans Bourgault J. *et coll.*, *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Publications du Québec.

Lalonde, Marc, 1971, « The Changing Role of the Prime Minister's Office », *Canadian Public Administration*, p. 509-537.

Osbaldeston, Gordon, 1992, *Organizing to Govern*, Toronto, McGraw-Hill.

Pitfield, Michael, 1976, « The Shape of Government in the 1980s: techniques for policy and instruments for policy formulation at the federal level », *Canadian Public Administration*, 19, 1, p. 8-20.

Robertson, Gordon, 1971, « The Changing Role of the Privy Council Office », *Canadian Public Administration*, p. 487-508.

Robertson, Gordon, 2000, *Memoirs of a Very Senior Civil Servant*, Toronto, University of Toronto Press.

Ruff, Norman J. « The West Annex: Executive structure and Administrative Style in British Columbia », dans Bernier, Luc, Brownsey, K. et Howlett M. (sous la dir. de), 2005, *Executives styles in Canada*, p. 225-244.

Savoie Donald, 2005, « The Federal Government: Revisiting Court Government in Canada », dans Bernier, Luc, Brownsey, K. et Howlett M. (sous la dir. de), *Executives styles in Canada*, p. 17-46.

Sharp, Mitchell, 1976, « Decision-making in the Federal cabinet », *Canadian Public Administration*, 19, 1, p. 1-7.

Simpson, Jeff, *Discipline of Power: the conservative incertitude and the liberal restauration*, New York and Toronto, Dodd, Mead.

Tellier, Paul, 1972, « L'évolution du Bureau du Conseil privé: commentaire », *Administration publique du Canada*, 15, 2, p. 377-379.

Vastel, Michel, 1994, « Miss Canada fait le grand ménage », *L'Actualité*, p. 19, 17, 28.

Zussman, David, et Jack Jabes, 1989, *The vertical solitude: managing in the public sector*, Halifax N. E., Institute for Research on Public Policy, p. 220.

Législation

Canada, *Lois constitutives des ministères*
Canada, *Loi d'interprétation*, *L.R. c. I-21*
Canada, *Loi sur la gestion des finances publiques*, *L.R. c. F-11*

LA NOMINATION ET L'ÉVALUATION DES SOUS-MINISTRES CANADIENS : COMPARAISON AVEC D'AUTRES RÉGIMES DE TYPE WESTMINSTER ET PROPOSITION DE RÉFORME

Peter Aucoin

1 Introduction

Il existe des preuves croissantes que l'actuel modèle canadien de fonction publique professionnelle et non partisane devrait être refondu afin que la fonction publique soit suffisamment indépendante du gouvernement du jour pour être en mesure de maintenir sa neutralité dans l'administration des affaires publiques. Le modèle en place a été remanié de multiples façons depuis son établissement au début du XX^{e} siècle. La plus importante pièce manquante dans ces réformes est la nomination et la gestion de l'équipe sous-ministérielle, qui constitue la direction

professionnelle de la fonction publique. Les conventions en matière de nomination et de gestion du groupe des sous-ministres, qui assoyaient autrefois la neutralité requise de la fonction publique, ont perdu de leur efficacité.

Dans le présent rapport, je commence par esquisser les éléments essentiels du modèle canadien et de ses conventions applicables à la nomination et à la gestion du corps sous-ministériel. J'aborde ensuite les pressions politiques exercées sur la fonction publique et qui émanent de ce que j'appelle la Nouvelle gouvernance publique. Je cherche à distinguer ce développement de la Nouvelle gestion publique, un pot-pourri de réformes de l'administration publique plus libéralement défini et appliqué à l'échelle internationale, qui a donné lieu à un nouvel ensemble de pressions exercées sur la fonction publique mais qui a eu une incidence d'un genre différent sur les questions d'indépendance et de neutralité de la fonction publique. Troisièmement, j'analyse l'expérience canadienne par rapport à celle d'autres régimes de type Westminster, ce dans le but de faire ressortir dans quelle mesure la formule canadienne n'est pas unique et de cerner des avenues de réforme envisageables. Enfin, je propose un ensemble de réformes inspiré des conventions traditionnelles canadiennes et britanniques, mais qui établirait une base plus solide pour l'indépendance de la fonction publique et, partant, la neutralité en administration publique.

2 Les conventions et le modèle canadiens

Les réformes les plus récentes apportées au régime de la fonction publique canadienne ont cherché à renforcer ses caractéristiques professionnelles et non partisanes. Le pouvoir de dotation dans l'administration d'État appartient à la Commission de la fonction publique (CFP), organisme de direction indépendant dirigé par un président et deux (ou plus) commissaires à temps partiel. Il est indépendant dans la mesure où il est dévolu à la Commission et non pas aux ministres. En d'autres termes, les ministres sont privés d'une

fonction de direction généralement considérée comme fondamentale, à savoir la dotation de l'appareil administratif.

Cependant, ce ne sont pas toutes les personnes conventionnellement considérées comme étant des fonctionnaires qui sont nommées par ou en vertu du pouvoir de la Commission de la fonction publique. Les deux rangs les plus élevés au sein de la fonction publique — ceux de sous-ministre et de sous-ministre adjoint — font plutôt l'objet de nominations par le Premier ministre, recourant au pouvoir du gouverneur en conseil[1]. Le sous-ministre le plus influent est le greffier du Conseil privé, qui est également secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique, et qui est en fait le sous-ministre du Premier ministre. Le greffier du Conseil privé dirige l'équipe sous-ministérielle et préside le Comité des hauts fonctionnaires (CHF), qui appuie la gestion du groupe des sous-ministres. Le greffier, aidé de ce Comité, conseille le Premier ministre en matière de dotation des postes de sous-ministres et d'évaluation du rendement de ceux-ci (Canada, Bureau du Conseil privé 2003).

2.1
Renforcement du caractère indépendant de la dotation dans la fonction publique

Les plus récentes réformes n'ont pas modifié cette structure de pouvoir traditionnelle. Le pouvoir de dotation revient toujours à la Commission, même si le nouveau régime a été conçu en vue d'une délégation du pouvoir de dotation de la Commission aux sous-ministres. La Commission exige alors des sous-ministres qu'ils rendent compte de leur usage de ce pouvoir, et elle peut imposer des sanctions lorsqu'elle juge cela nécessaire. La dotation doit s'appuyer sur le « mérite », et celui-ci est défini de manière à prévenir et les considérations partisanes et le favoritisme bureaucratique.

En même temps, la neutralité de la fonction publique a été renforcée par la décision personnelle du premier président de la CFP après la

réforme visant à affirmer plus explicitement l'indépendance de la Commission par rapport au corps sous-ministériel.

Pendant de nombreuses années, le président de la Commission a participé en tant que membre de l'équipe sous-ministérielle concernant l'exercice des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines à l'échelle de la fonction publique, en dépit du statut unique de la Commission à titre d'organisme de direction indépendant. Certains présidents furent ultérieurement nommés à d'autres postes de la fonction publique, y compris de sous-ministre. Autrement dit, ces présidents étaient traités comme des sous-ministres. À l'heure actuelle, le président de la Commission ne participe plus à l'équipe des sous-ministres en qualité de membre.

Le président de la Commission est aujourd'hui nommé à titre inamovible pour un mandat de sept ans par le gouverneur en conseil, avec l'approbation du Parlement, et ne peut être démis de ses fonctions que sur requête déposée auprès de la Chambre des communes et du Sénat. Ces conditions auxquelles le poste est soumis le distinguent clairement de ceux des sous-ministres, qui sont nommés et peuvent être révoqués par le Premier ministre. La nouveauté réside dans l'exigence que les deux Chambres du Parlement avalisent la nomination du président. Il y a lieu de souligner que la première présidente dans le cadre de ce nouveau régime a été recrutée au sein du Bureau du vérificateur général et non pas du groupe des sous-ministres (ou des sous-ministres adjoints) ou des catégories de la fonction publique relevant de la CFP, et qu'elle aura atteint l'âge de la retraite à la fin de son mandat.

La nouvelle relation entre le président de la Commission et le greffier et les sous-ministres était nécessaire du fait que le président était de plus en plus perçu comme étant un membre de l'équipe de la haute direction de la fonction publique. Cela suscitait des interrogations quant à l'indépendance de la dotation au sein de la fonction publique,

dans la mesure où les fonctionnaires cadres supérieurs étaient jugés par certains comme étant trop à l'écoute du gouvernement du jour. Selon certains observateurs, les sous-ministres n'ont pas suffisamment d'indépendance par rapport aux ministres pour assurer la neutralité de la fonction publique. Comme l'explique Donald Savoie, le « marché » relativement à l'indépendance de la fonction publique et qui servait autrefois la neutralité de celle-ci a été « rompu » (Savoie 2003). Le système canadien de dotation et de gestion du corps sous-ministériel est considéré par les responsables de la fonction publique d'autres régimes de type Westminter comme étant le plus politisé, vu les pouvoirs du Premier ministre canadien comparés à ceux de ses homologues de Grande-Bretagne, d'Australie et de Nouvelle-Zélande.

2.2
Les conventions de la fonction publique neutre

L'actuel régime de nomination, d'encadrement et d'évaluation des sous-ministres constitue à mon avis une grosse partie du problème. Le modèle traditionnel s'appuie en partie sur des conventions. Comme je l'ai déjà expliqué, formellement, le Premier ministre, en tant que chef du gouvernement, nomme, affecte et renvoie les sous-ministres, en recourant au pouvoir législatif du gouverneur en conseil[1]. Exception faite du Premier ministre, qui nomme son propre sous-ministre, les ministres ne nomment pas les leurs. Bien que les ministres puissent êtres consultés au sujet de nominations, le choix des sous-ministres est considéré comme relevant de la prérogative du Premier ministre. Les ministres n'ont aucun droit de contestation des décisions de dotation du Premier ministre. Ces pouvoirs à l'égard du corps des sous-ministres sont considérés comme l'une des prérogatives du Premier ministre. Ils viennent compléter les pouvoirs du Premier ministre à l'égard de la nomination, de l'affectation et du renvoi des ministres eux-mêmes. Le Premier ministre, à cet égard, est en effet le principal ministre, le PDG.

Cependant, par convention ou tradition, le Premier ministre décide des nominations, affectations et renvois sur la base des conseils du greffier, appuyé par le CHF. Toujours par convention, les sous-ministres sont choisis principalement, mais non pas exclusivement, parmi les fonctionnaires qui sont nommés par la CFP, sur la base du mérite, le plus haut placé étant le sous-ministre adjoint, bien que l'on relève aujourd'hui un désir accru de recruter davantage de sous-ministres à l'extérieur. Une nomination à un poste de sous-ministre est ainsi en règle générale perçue comme une promotion fondée sur l'appréciation, par le greffier et par le CHF, des compétences et des antécédents de fonctionnaires de carrière fédéraux. Ces nominations sont censées être fondées sur le mérite, comme c'est le cas des fonctionnaires nommés ou recrutés sous l'autorité de la CFP. Nonobstant leur nomination formelle par le gouverneur en conseil et les pouvoirs en vertu de la prérogative du Premier ministre, les sous-ministres sont ainsi considérés comme des fonctionnaires professionnels et non partisans. Autrement dit, les pouvoirs en vertu de la prérogative du Premier ministre cèdent donc la place à une entente ou à un marché qui permet aux dirigeants de la fonction publique de recruter et d'encadrer eux-mêmes les sous-ministres.

Les très rares exceptions à cette tradition, lorsque le Premier ministre, de sa propre initiative, nomme un sous-ministre recruté à l'extérieur de la fonction publique, servent à confirmer l'acceptation de cette convention, tout particulièrement dans ces cas où le Premier ministre est perçu comme agissant de façon partisane. La tradition de la fonction publique fédérale est également considérée comme tranchant sur les traditions ou pratiques ou politiques plus partisanes de certains gouvernements provinciaux, voire de tous (Lindquist 2000). Dans de tels cas de politisation partisane, les sous-ministres sont choisis et nommés par le premier ministre provincial précisément du fait qu'ils partagent les convictions partisanes du gouvernement du jour. Cela signifie habituellement que ces sous-ministres sont recrutés à l'extérieur

de la fonction publique provinciale concernée, surtout après un changement de gouvernement. Dans certains cas, l'on s'attardera également sur leurs qualités (« partisan mais expert »); dans d'autres cas, la partisanerie et (ou) l'existence de relations personnelles avec le premier ministre provincial sont la considération dominante, voire exclusive. Dans un tel scénario, les nominations reviennent presque à du favoritisme en reconnaissance de services partisans rendus, et entraînent invariablement les conséquences non inattendues de l'introduction d'incompétence au sein de la fonction publique. Dans tous les cas de figure, là où entrent en jeu des considérations partisanes, les sous-ministres en question ne sont qu'un prolongement du ministère; quelles que soient leurs qualités personnelles, ils ne peuvent pas prétendre être membres de la fonction publique professionnelle et non partisane. Ils sont nommés par des partisans agissant au moins en partie de manière partisane.

3 Les pressions politiques de la Nouvelle gouvernance publique

Bien que les expériences provinciales des deux ou trois dernières décennies indiquent un repli général par rapport aux pires excès en matière de nominations partisanes aux postes de sous-ministres, les fonctions publiques tant provinciales que fédérale ont été assujetties aux pressions de ce que j'appellerais la Nouvelle gouvernance publique qui a émergé au cours des trois dernières décennies. Comme je vais l'expliquer ci-après, la Nouvelle gouvernance publique n'est pas unique au Canada; il s'agit d'un phénomène international. Ces pressions sont politiques, mais elles ne sont pas principalement à caractère partisan. Elles ont néanmoins un effet partisan, étant donné que le gouvernement du jour est toujours une entité partisane — le parti au pouvoir (ou les partis au pouvoir, dans le cas de gouvernements de coalition). Ce sont les pressions que les premiers ministres et leurs ministres exercent sur leurs fonctions publiques pour les rendre aussi attentives que possible

à leurs programmes politiques, y compris le maintien ou la promotion d'appui politique de la part de groupes d'intérêt spécialisés ainsi que du grand public, c'est-à-dire l'électorat. Comme le lecteur le verra ci-dessous, il importe de ne pas confondre Nouvelle gouvernance publique et Nouvelle gestion publique, même si la plupart des observateurs ne font pas la distinction entre les deux.

Ces pressions de la gouvernance publique sont « nouvelles » en ce sens qu'elles résultent de :

- la transparence résultant de la révolution moderne des technologies de communications;
- l'émergence d'une assurance et d'une agressivité accrues de la part des médias de masse;
- l'ouverture qu'amène le droit du public d'accéder à l'information gouvernementale;
- l'établissement de toute une série d'organismes de vérification et d'examen plus intrusifs et indépendants;
- l'exposition publique de fonctionnaires témoignant devant les comités parlementaires et participant à divers exercices d'engagement ou de consultation publique; et
- une population moins servile qui exige une plus grande reddition de comptes publique de la part et des ministres et des fonctionnaires.

Il y a bien sûr toujours eu à l'administration publique une dimension politique; la politique fait partie intégrante de la gouvernance publique. Ainsi, ce qui est nouveau ne l'est que de façon relative. En même temps, la Nouvelle gouvernance publique a sensiblement élevé la barre pour les systèmes de type Westminster en exigeant non seulement que la fonction publique soit loyale au gouvernement du jour mais également qu'elle se plie entièrement aux directives politiques et qu'elle se

montre et soit perçue comme enthousiaste et zélée dans sa promotion des politiques du gouvernement. Dans ce contexte, une fonction publique neutre est considérée par certains ministres non pas comme la pierre angulaire d'une bonne administration publique mais plutôt comme un obstacle que doivent surmonter les ministres dans la poursuite de leur programme.

3.1
Concentration du pouvoir

Une conséquence de la Nouvelle gouvernance publique est une concentration accrue du pouvoir au sein du Cabinet du Premier ministre. Ce phénomène est bien connu au Canada. Les premiers ministres dans les systèmes à la Westminster ont toujours été plus que premiers, parmi des égaux dans leurs gouvernements. Les pressions de la Nouvelle gouvernance publique ont cependant augmenté partout leurs efforts de contrôler le pouvoir, et partout ils ont plus ou moins bien réussi. Les arrangements institutionnels varient cependant. Ce sont peut-être les premiers ministres canadiens qui sont les plus puissants, étant donné l'absence de système effectif de freins et contrepoids au sein des partis qui ont gouverné au Canada, en l'occurrence les Libéraux et les Conservateurs. Par contraste, au cours des deux dernières décennies, Margaret Thatcher en Grande-Bretagne, Bob Hawke en Australie et David Lange en Nouvelle-Zélande ont par exemple chacun été remercié comme chef de parti par leur caucus respectif alors qu'ils étaient encore au pouvoir, et ont ainsi chacun dû démissionner en tant que premier ministre.

La concentration du pouvoir au Cabinet du Premier ministre est venue donner encore plus de poids à la prérogative du Premier ministre à l'égard des sous-ministres. Dans la mesure où le Premier ministre s'intéresse activement à la nomination, à l'affectation et à l'évaluation des sous-ministres en tant qu'instruments au service de l'avancement du

programme de son gouvernement, le résultat probable est ce que Colin Campbell (2001) appelle la « personnalisation » du processus de dotation sous-ministérielle, une forme de politisation mais qui ne suppose pas la nomination de partisans à des postes dans l'administration publique. Les sous-ministres finissent néanmoins par être intimement liés au Premier ministre sous le couvert de l'acquittement de responsabilités ministérielles ou pangouvernementales, chacun à l'égard de son ministère. Ils sont, en un sens, les « agents » publics du Premier ministre dans les différents ministères. De toutes les responsabilités des sous-ministres — envers le Premier ministre, envers le greffier en tant que sous-ministre du Premier ministre, envers leur ministre, envers le Conseil du Trésor et envers la Commission de la fonction publique —, c'est clairement la première qui est la plus importante pour leur carrière, leur classement dans la hiérarchie de la fonction publique et leur influence auprès du gouvernement. Dans ce contexte, la bousculade des sous-ministres et autres cadres supérieurs de la fonction publique pour obtenir accès et influence auprès du Premier ministre et (ou) de son personnel politique, en se pliant au programme du Premier ministre, ne peut que renforcer cette perception qu'ont certains qu'une certaine forme de politisation intervient dans le recrutement et l'encadrement des sous-ministres. La « courtisanerie » caractérisant le cercle intime du Premier ministre, telle que dépeinte par Savoie (1999), invite clairement cette apparence de politisation.

3.2
Importance du personnel politique

Une deuxième conséquence de la Nouvelle gouvernance publique a été une augmentation marquée du nombre et des rôles des « personnels politiques » pour aider les ministres dans les dimensions partisanes-politiques de leurs tâches gouvernementales. Ces employés de cabinet ministériel sont installés au Cabinet du Premier ministre et dans les bureaux des ministres. Ils sont nommés personnellement à titre amovible

par les ministres et ne bénéficient d'aucune permanence. On parle de « personnel exonéré » du fait que ces personnes ne soit pas nommées conformément aux exigences en matière de dotation de la fonction publique professionnelle et non partisane. Cependant, dans le cadre du système canadien, on leur reconnaît un droit de « priorité » lorsqu'ils postulent une place au sein de la fonction publique pour laquelle ils sont jugés qualifiés. En pareille situation, ces personnes peuvent être nommées sans concours. En bref, elles peuvent entrer dans la fonction publique par la porte arrière proverbiale. Étant donné que les personnels politiques acquièrent invariablement connaissances et expérience en matière administrative générale et en matière politique, cette disposition spéciale signifie que ces personnes ont un accès relativement facile à la plupart des postes politiques ou administratifs, c'est-à-dire à tous les postes sauf ceux qui exigent des titres techniques ou professionnels spécialisés.

Les personnels politiques posent de plus en plus problème pour l'exercice d'un « bon gouvernement » dans le système canadien. Même s'ils n'assurent qu'un rôle d'appui auprès des ministres, sans pouvoir aucun sur les fonctionnaires de quelque niveau que ce soit dans la hiérarchie, dans la mesure où leurs ministres comptent sur eux pour mettre en œuvre leurs programmes, ils sont invariablement amenés à interagir avec des fonctionnaires (et pas seulement avec des sous-ministres). Dans le cadre de ces interactions, ils seront portés à user de toute l'influence qui est la leur pour obtenir la réaction voulue des fonctionnaires, y compris la « tournure » que le gouvernement ou qu'un ministre veut donner au message médiatique. Même si ceux que l'on appelle les « doreurs d'image », et qui font pression auprès des responsables des communications de la fonction publique, sont peut-être les éléments les plus visibles des équipes de personnel politique, ce ne sont pas forcément eux qui posent le plus problème aux fonctionnaires. Ceux qui leur causent des ennuis sont ceux qui présentent leurs avis et suggestions de façon à laisser entendre que ceux-

ci correspondent à des souhaits ministériels. Les témoignages devant le Comité des comptes publics et la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires regorgent d'exemples de ce phénomène.

3.3
Réceptivité de la fonction publique

En 1984, à la suite de l'élection du gouvernement progressiste-conservateur, le nouveau gouvernement a multiplié et élargi les rôles des personnels politiques comme solution de rechange à l'adoption explicite d'une politisation des rangs supérieurs au sein de la fonction publique à la manière du modèle américain. Bien que la fonction publique de carrière ait peut-être échappé à cet assaut majeur contre ses fondements mêmes, le message à la catégorie sous-ministre était néanmoins explicite : soyez loyaux au gouvernement et à son programme ou attendez-vous à être mis sur une voie de garage dans le cadre du processus de gouvernance, ou pire encore.

En fait, la fonction publique canadienne accorde depuis longtemps une grande importance à sa loyauté et à sa réceptivité aux ministres, même si de longues périodes de régime libéral sont venues compliquer les perceptions politiques et médiatiques de cet aspect de la culture de la fonction publique fédérale. Cette réceptivité n'a pas été considérée comme résultant de pressions politiques, pas plus qu'elle n'a été vue comme minant la neutralité de la fonction publique. C'est plutôt le leadership de la fonction publique qui a, de façon indépendante, accordé une grande importance à la réceptivité en tant que valeur essentielle de la fonction publique. Et s'il l'a fait c'est qu'il a jugé que les conventions quant à l'indépendance relative des sous-ministres par rapport aux ministres, y compris le Premier ministre, étaient suffisamment respectées pour permettre un équilibre entre les valeurs que sont la sensibilité politique et la neutralité de la fonction publique. La direction de la fonction

publique croyait par ailleurs dans sa capacité d'expliquer aux premiers ministres et ministres successifs les vertus et avantages de cet équilibre — le « marché », comme l'appelle à juste titre Savoie (2003).

La fonction publique n'a peut-être pas apprécié les soupçons du gouvernement conservateur qui a pris le pouvoir en 1984 mais, au fil du temps, sa relation avec les gouvernements progressistes-conservateurs de Brian Mulroney et de Kim Campbell de 1984 à 1993 n'a pas été radicalement différente de sa relation avec les gouvernements libéraux juste avant ou après cette période de règne progressiste-conservateur. En effet, après une période de transition initiale, qui a été cahoteuse pour la fonction publique mais encore plus éprouvante pour les ministres, la fonction publique s'est vu faire un compliment ironique par le Premier ministre Mulroney lorsque celui-ci a fait appel à l'un de ses membres, Derek Burney, alors au ministère des Affaires étrangères, pour assumer le poste de chef de cabinet du Premier ministre en vue d'arracher le Cabinet du Premier ministre (le CPM) à sa désorganisation manifeste.

Il importe cependant de souligner que les pressions auxquelles étaient confrontés les gouvernements progressistes-conservateurs n'avaient pas pour unique cause qu'ils arrivaient au pouvoir après une période plutôt longue dans l'opposition (si l'on ignore leur courte période au pouvoir sous Joe Clark). Ces pressions, ce n'est pas surprenant, ne se sont pas estompées avec l'élection d'un gouvernement libéral en 1993, même si certains fonctionnaires (et syndicats de fonctionnaires), qui assimilaient la prédilection pour le dénigrement de la bureaucratie, relevée chez de nombreux politiciens, aux gouvernements néo-conservateurs, notamment ceux de Thatcher, Reagan et Mulroney (Savoie 1994), pensaient autrement. Comme nous le verrons plus loin, ces pressions existent dans tous les systèmes anglo-américains, et sont le fait de gouvernements de tout le spectre politique. Elles ont été tout particulièrement prononcées dans les systèmes de type Westminster

les plus comparables au système canadien — ceux d'Australie, de Grande-Bretagne et de Nouvelle-Zélande — car ceux-ci partagent tous une même tradition de relations ministérielles-fonction publique à la Westminster, qui exige un équilibre loyauté/réceptivité et indépendance/neutralité pour assurer à la fois bonne gouvernance et bonne administration publique.

Il n'y a eu aucune politisation partisane explicite de la fonction publique fédérale canadienne. (On ne peut pas en dire autant de tous les gouvernements provinciaux et de leurs fonctions publiques respectives.) En même temps, face aux pressions amenées par la Nouvelle gouvernance publique, premiers ministres et ministres ont compté que leurs hauts fonctionnaires, à commencer par leurs sous-ministres, soient pleinement engagés à les aider à composer avec la nouvelle dynamique politique de la gouvernance contemporaine. Ils ne s'attendent pas forcément à ce que leurs sous-ministres deviennent partisans de leur parti. Ils s'attendent cependant à ce qu'ils soient pleinement au courant et en mesure de composer avec les dimensions politiques des responsabilités et ambitions de leur gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le contexte de la Nouvelle gouvernance publique, les sous-ministres doivent être et être perçus comme étant pleinement solidaires s'ils veulent être engagés par les ministres, y compris le Premier ministre, et jouir de leur confiance.

Bien que la tradition de la fonction publique appuie la valeur de la réceptivité, la culture traditionnelle exige que celle-ci soit équilibrée par la neutralité. Les pressions de la Nouvelle gouvernance publique ont fait trop pencher la balance en faveur de la réactivité. Ou bien les dirigeants de la fonction publique sont devenus trop asservis au Premier ministre, au ministre et à leurs personnels politiques, ou alors leur indépendance conventionnelle a été entamée par la rupture du marché de la part des premiers ministres et ministres. Quel que soit le cas, il

importe de rétablir l'indépendance des sous-ministres de façon à assurer l'équilibre nécessaire, et renforcer ainsi l'adhésion à la valeur que représente la neutralité de la fonction publique. La Nouvelle indépendance de la CFP est un début. La nécessité perçue de séparer le président de la Commission du corps sous-ministériel a été une reconnaissance au moins partielle du fait que le palier sous-ministériel n'était pas le bon niveau pour un agent chargé de veiller à ce que la dotation au sein de la fonction publique soit non partisane et fondée sur le mérite. Mais il faut de toute façon faire plus encore. La catégorie sous-ministre doit être intégrée à la fonction publique au moyen d'un nouveau régime de dotation et de gestion qui soit indépendant du Premier ministre. L'ancien marché ne peut pas être ressuscité par un simple renouveau d'effort de reconnaissance de la légitimité des conventions sur lesquelles il s'appuyait. Une telle reconnaissance serait utile, mais il faut aujourd'hui un plus solide fondement dans la loi, étant donné les pressions inexorables de la Nouvelle gouvernance publique, pressions qui ne vont ni diminuer ni disparaître.

4 La Nouvelle gestion publique : la gestion au premier plan

Comme cela a déjà été souligné, la plupart des observateurs, sinon tous, ne font aucune distinction importante entre les pressions sur la fonction publique qui proviennent de ce que j'appelle la Nouvelle gouvernance publique et celles qui proviennent de ce que l'on appelle communément la Nouvelle gestion publique. La Nouvelle gestion publique est une étiquette qui a été inventée pour désigner les changements profonds voire radicaux apportés à la gestion publique (changements toujours désignés par le terme réformes) qui ont marqué les systèmes de type Westminster au cours des 25 dernières années, surtout en Nouvelle-Zélande et en Grande-Bretagne, et dans une moindre mesure en Australie et au Canada, le Canada étant considéré comme accusant un retard dans la plupart des cas (Aucoin 1995). Dans le système américain, le mouvement de réforme a démarré lentement pour prendre ensuite

beaucoup de vitesse, au moins rhétoriquement, avec le mouvement de « réinvention du gouvernement » adopté par l'administration Clinton. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation de coopération et de développement économiques et d'autres organismes ont aidé à répandre la doctrine de la Nouvelle gestion publique, bien que comme pot-pourri de méthodes et de techniques, comme s'inscrivant dans une « révolution mondiale de la gestion publique » (Kettl 2005).

Même s'il n'y a pas entente universelle quant à la définition des dimensions ou des éléments de la Nouvelle gestion publique, les pressions que voici sont les facteurs les plus importants à l'origine du mouvement de réforme :

- l'exigence d'une utilisation plus judicieuse des ressources financières publiques, à la lumière, surtout, des situations déficitaires et d'endettement auxquelles tous les gouvernements étaient confrontés à l'avènement de la Nouvelle gestion publique;

- la recherche implacable d'une efficience accrue dans la gestion des ressources publiques (intrants financiers, humains et technologiques) en vue de la production de services publics (ou extrants);

- un reciblage de la prestation de services afin que les besoins, préférences et priorités des citoyens (usagers, consommateurs, « clients » de services publics) l'emportent sur la commodité et les intérêts des fonctionnaires et des organisations du secteur public qui offrent et livrent des services publics aux citoyens (ou à l'interne, à d'autres organisations gouvernementales qui traitent directement avec le public);

- une demande toujours croissante que les fonctionnaires, lors de l'élaboration et de l'exécution de politiques et de programmes publics, s'attardent sur ce qui doit être fait pour amener les résultats escomptés; et

- l'insistance continue de la part des parlementaires, des médias et des publics intéressés que les fonctionnaires rendent compte publiquement des résultats qu'ils ont obtenus.

Bien que la réforme dans l'administration d'État ne soit pas un phénomène nouveau, la Nouvelle gestion publique a été perçue comme une révolution, étant donné que le besoin de réforme et l'orientation générale de celle-ci étaient largement admis dans le monde, acceptés par des dirigeants politiques d'allégeances diverses et défendus par les réformateurs selon une optique tant pragmatique que théorique. À certains égards, surtout avec le passage du temps, il est clair que les régimes anglo-américains ont été les plus touchés parmi les démocraties industrielles avancées. Les réformes de la Nouvelle gestion publique ont été moins prononcées dans les pays de l'Europe continentale, bien que d'autres types de réformes aient été instaurés dans nombre de ces régimes. Dans le contexte canadien, comme cela a déjà été dit, il y a eu une adoption plus modeste du script de la Nouvelle gestion publique, mais il y a eu des conséquences pour la fonction publique.

4.1
Déréglementation et décentralisation

L'importance accordée à la gestion dans la Nouvelle gestion publique a forcément débouché sur des réformes qui allaient déréglementer le système administratif. Au Canada, cela a amené des initiatives visant à simplifier les régimes de réglementation régissant plus particulièrement la gestion des ressources financières et humaines aux niveaux ministériels et opérationnels de la fonction publique. Ces règles — les fameux « systèmes de commandement et de contrôle » — sont surtout venues du Conseil du Trésor, le « conseil de gestion » du gouvernement fédéral, mais également de la Commission de la fonction publique ainsi que des unités administratives centrales ou de gestion ministérielle des différents ministères.

La déréglementation a été logiquement accompagnée par une décentralisation dans la mesure où les gestionnaires, depuis les sous-ministres jusqu'au bas des filières hiérarchiques, se sont vu accorder des pouvoirs de gestion accrus. On s'est également attendu à ce qu'ils assument en même temps de plus lourdes responsabilités, assorties de reddition de comptes. L'idée était de redresser le piètre état de la gestion résultant d'une réglementation et d'une centralisation excessives en accordant aux gestionnaires tout au long de la ligne de commandement, et plus particulièrement à ceux administrant véritablement des programmes ou des opérations, une marge de manœuvre discrétionnaire accrue de façon à réaliser économie, efficience et efficacité, et surtout les deux premières, dans l'utilisation faite des ressources.

À plusieurs égards, la déréglementation et la décentralisation, prises ensemble, ont été les éléments clés de la Nouvelle gestion publique, car elles ont assuré aux gestionnaires une plus grande marge de manœuvre. En même temps, cela a poussé les gestionnaires de services publics, à commencer par les sous-ministres, à prêter davantage attention aux questions de gestion. En effet, cela a exigé qu'ils gèrent autrement par rapport à ce qui avait jusque-là été attendu d'eux. Auparavant, les autorités de gestion centrale avaient eu pour pratique de leur dicter la façon de gérer, et c'est ainsi que les sous-ministres et leurs gestionnaires opérationnels supérieurs comptaient presque exclusivement sur leurs gestionnaires administratifs spécialisés, dans des domaines tels que l'administration financière et l'administration du personnel, pour mener à bien l'aspect « gestion » de l'administration publique (Hodgetts 1973). En effet, les gestionnaires supérieurs, y compris les sous-ministres, ne prétendaient aucunement maîtriser ces volets de l'administration fonctionnelle. La Nouvelle gestion publique était censée changer tout cela en obligeant les gestionnaires, y compris les sous-ministres, à gérer.

4.2
Le découplage des politiques et des opérations

Une deuxième conséquence, bien que moins prononcée au Canada qu'ailleurs, notamment en Nouvelle-Zélande et en Grande-Bretagne, a été l'avènement d'un modèle organisationnel qui a découplé, ou séparé, les responsabilités en matière d'élaboration et de formulation de politiques d'une part, et la gestion de la mise en œuvre de politiques ou de l'exécution d'opérations d'autre part. L'expérience canadienne a vu la création d'une douzaine d'« organismes de service spécial » ainsi que de trois « organismes de service », notamment l'Agence du revenu du Canada. Là où l'on recourt au découplage, l'effet visé est d'amener les gestionnaires responsables de l'exploitation à se concentrer principalement sur l'amélioration continue de la gestion et sur la réalisation d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Le Canada a, le plus souvent, maintenu le modèle du ministère intégré, chapeauté par un ministre responsable de la politique et de sa mise en œuvre. Ainsi la très grande majorité des sous-ministres dirigent des ministères qui ne font aucune distinction entre politique et exploitation. Étant donné les pressions évoquées plus haut visant à les obliger à gérer, cela veut également dire que ces sous-ministres doivent s'occuper non seulement des préoccupations sous-ministérielles traditionnelles relatives aux politiques, largement définies, mais également de gestion, tâche dont ils ne peuvent pas aussi facilement se décharger sur des experts fonctionnels.

4.3
Ententes et évaluations de rendement

Si les gestionnaires se voient accorder davantage de pouvoirs, de souplesse et d'autonomie, alors il doit y avoir en place des mécanismes pour veiller à ce qu'ils exercent leurs pouvoirs de façon à obtenir les résultats escomptés. À cette fin, on a recouru à des ententes ou à des

contrats de rendement, afin de pouvoir demander des comptes aux gestionnaires. Cela exige des supérieurs qu'ils soient explicites dans l'énoncé des objectifs, priorités et attentes ainsi que dans l'établissement de cibles que leurs gestionnaires subalternes doivent viser et atteindre. Cela suppose également que les supérieurs effectuent des évaluations du rendement des gestionnaires en s'appuyant sur des mesures du rendement convenues pour évaluer les résultats tant des individus que de l'organisation.

La Nouvelle gestion publique a amené une formalisation accrue des objectifs et évaluations de rendement, surtout aux niveaux supérieurs de la fonction publique, y compris la gestion du rendement des sous-ministres par le greffier, avec la participation du CHF, du sous-ministre et des fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'évaluation des sous-ministres, entre autres, s'inscrit dans un système de rémunération selon le rendement. Dans le cas des sous-ministres, c'est le greffier qui est le principal supérieur chargé d'énoncer les attentes, d'évaluer le rendement et de décider des conséquences, y compris la rémunération fondée sur le rendement, même si le Premier ministre et le Cabinet doivent approuver les primes de rendement.

4.4
Marchéisation, choix du citoyen et sous-traitance

Outre la privatisation d'entreprises publiques qu'a amenée la Nouvelle gestion publique, on a constaté un recours plus fréquent à la concurrence sur le marché et à la sous-traitance, de sorte que la fonction publique est en concurrence avec le secteur privé pour la prestation de services publics, y compris diverses activités gouvernementales internes. Dans certains cas, il s'agit d'utiliser la concurrence pour promouvoir économie et efficience; dans d'autres, il s'agit de laisser le citoyen, ou consommateur, choisir le fournisseur du service. Dans tous les cas, cela

a suscité une certaine incertitude chez de nombreux fonctionnaires, la sous-traitance ayant des conséquences pour la sécurité d'emploi, avec les ramifications que cela suppose pour les gestionnaires et la valeur d'une fonction publique de carrière.

Le choix par le citoyen et la concurrence ont également entraîné une réorientation de la prestation de services, dorénavant axée sur le citoyen. Les gestionnaires de services publics ont été confrontés à des défis de taille dans leur travail d'adaptation de la prestation de services aux préférences et priorités des citoyens, tout en s'attardant sur les valeurs du service public et sur l'abordabilité. L'élargissement de l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication a sur ce plan été d'une aide énorme même si la prestation de services axée sur le citoyen vient compliquer la gestion de la prestation de services du fait des tensions entre les exigences de la politique gouvernementale en matière de programmes et d'exécution de programmes et les attentes des citoyens, surtout de ceux qui se perçoivent comme des « clients » de services publics.

4.5
Mesure du rendement et rapports axés sur les résultats

Enfin, la Nouvelle gestion publique a débouché sur une poussée énorme en faveur du recours à la mesure du rendement à la fois pour la gestion axée sur les résultats et pour les rapports axés sur les résultats. Dans ce dernier cas, cela a constitué un développement majeur du fait de l'exigence que les ministères et organismes gouvernementaux rendent compte au Parlement des résultats obtenus dans le cadre des engagements gouvernementaux en fonction des attentes des parlementaires. Par ailleurs, le gouvernement fournit au Parlement un rapport pangouvernemental des résultats obtenus dans plusieurs volets clés de la politique gouvernementale en fonction d'indicateurs nationaux.

La mesure du rendement est considérée par de nombreux réformateurs comme un facteur essentiel de la réforme de la gestion publique : « vous ne pouvez pas gérer ce que vous ne pouvez pas mesurer ». De nombreux gestionnaires dans la fonction publique croient beaucoup moins dans la mesure du rendement, témoin la mesure dans laquelle la gestion du rendement est souvent liée à des décisions de gestion et la mesure dans laquelle les systèmes de gestion du rendement utilisés pour faire rapport au Parlement ne sont pas utilisés pour la gestion. Il n'en demeure pas moins que l'acceptation généralisée de la mesure du rendement comme étant essentielle à la bonne gestion ainsi qu'à la reddition de comptes publique ne laisse en la matière aux fonctionnaires gestionnaires que peu de latitude. Pour 2005-2006, la « gestion pour des résultats » a été la première de quatre « priorités ministérielles » fixées par le greffier pour la fonction publique. Celles-ci figurent au nombre des attentes du greffier à l'égard du rendement des sous-ministres — les autres se rapportant aux plans et priorités des ministères et aux objectifs personnels — qui constituent l'entente de rendement (objectifs de rendement d'un cadre supérieur), laquelle est établie annuellement entre chaque sous-ministre et le greffier.

4.6
Les pressions en vue d'une meilleure gestion

Les conséquences les plus importantes de la Nouvelle gestion publique ont été plusieurs changements qui tendent à améliorer l'administration de l'appareil étatique, au niveau des ressources financières, du personnel et des services. Bien que les aménagements apportés à la fonction publique canadienne aient été plus modestes et plus graduels que dans les autres régimes de type Westminster, les résultats ont été considérables et sont intervenus sur plusieurs fronts. Dans certains domaines, le Canada est à la pointe ou parmi les meilleurs. Les déficits budgétaires ont disparu et la dette publique a été sensiblement réduite. La qualité de la prestation des services, en particulier sur le plan de

l'informatisation des services, est reconnue à l'échelle internationale et suscite les louanges tant des administrés que des experts indépendants. Les inefficiences au niveau d'un large éventail de fonctions et d'opérations ont été réduites grâce à la décentralisation du pouvoir, avec à la clé des économies considérables.

Les médias prêtent peu attention à ces « bonnes nouvelles ». Ils sont obnubilés par les faiblesses du système, notamment les diverses débâcles politiques et administratives. Ces problèmes doivent impérativement être rectifiés. Cependant, il n'y a guère de raisons de croire que le système traditionnel de commandement et de contrôle centralisé, qui réduit sérieusement la faculté des gestionnaires de gérer, représente une solution appropriée à ce genre de fiascos. Au contraire, ces débâcles ne sont pas des problèmes « administratifs » résultant de mauvais systèmes de gestion. Elles sont plutôt la conséquence, entre autres, du fait que les gestionnaires sont trop à l'écoute des instructions venant du niveau politique. C'est là le problème qu'il convient de régler. Le retour à un système centralisé de commandement et de contrôle donnerait un coup d'arrêt aux améliorations et comporterait un coût élevé, tant sur le plan financier que sur celui du moral de la fonction publique. Même si certaines dimensions de la Nouvelle gestion publique, telle que pratiquée au Canada, pourraient devoir être revues, il ne sortira rien de bon d'une multiplication des règles et contraintes en réaction aux débâcles récentes. Dans le même temps, une gestion améliorée sur le plan de l'économie et de l'efficience ne préviendra pas la répétition des erreurs de gestion qui ont marqué plusieurs affaires récentes de gabegie. Il faut autre chose.

5 Le Canada dans une perspective comparative

L'expérience canadienne n'est nullement unique dans le monde, et surtout pas parmi les régimes de gouvernement conformes au modèle de Westminster que sont ceux d'Australie, de Grande-Bretagne et de Nouvelle-Zélande. Le système américain est bien sûr différent, mais

la Nouvelle gouvernance publique a exercé des pressions semblables. La réaction américaine a été directe et peu utile aux autres à la recherche de pratiques novatrices. En résumé, le nombre des postes dans la fonction publique faisant l'objet de nominations par le président a de beaucoup augmenté, l'hypothèse étant que la réactivité politique de la part de la bureaucratie constitue le problème fondamental. Cette augmentation a été si marquée que le principal problème des gouvernements successifs a été de trouver de bons candidats pour tous les postes. Il n'existe pas non plus de preuve solide que le problème fondamental est le manque de réactivité politique de la part de la bureaucratie, du moins pas au sein du gouvernement américain, qui n'a jamais vu se développer le genre de fonction publique professionnelle et non partisane caractéristique des systèmes de type britannique.

5.1
Ressemblances

L'expérience canadienne s'agissant de la nomination et de la gestion du corps sous-ministériel présente quelques caractéristiques communes aux systèmes australien, britannique et néo-zélandais mais comporte également plusieurs différences marquées. Aux fins de la présente analyse, les similitudes que voici sont significatives :

- le haut fonctionnaire qui dirige un service ou un ministère gouvernemental sous un ministre — sous-ministres (Canada), secrétaires ministériels (Australie), secrétaires permanents (Grande-Bretagne) et chef de la direction (Nouvelle-Zélande) — est le lien entre le ministre/gouvernement *et* la fonction publique professionnelle et non partisane;

- ce fonctionnaire a des responsabilités à l'égard de son ministère ou service *et* à l'égard du gouvernement dans son ensemble;

- ce fonctionnaire est membre de l'équipe de la haut direction de la fonction publique; et

- dans tous les cas, ce fonctionnaire est considéré être membre et cadre supérieur de la fonction publique professionnelle et non partisane, quel que soit le mode de nomination ayant amené son entrée en poste ou son statut ou contrat de travail[1].

Pour ces raisons, on peut parler dans le cas de ces quatre systèmes de type Westminster, d'une équipe de direction de la fonction publique composée de sous-ministres relevant de ministres.

5.2
Différences

Il existe des différences. Au Canada, les hauts fonctionnaires sont depuis longtemps réactifs aux directives politiques et c'est ainsi qu'ils sont perçus. Les gouvernements conservateurs portés au pouvoir en 1957, 1979 et 1984 avaient été très méfiants, craignant que de longues périodes de règne libéral aient politisé les échelons supérieurs de la fonction publique, mais il n'y a eu aucun conflit majeur entre ces gouvernements conservateurs et la fonction publique, en tout cas pas au-delà de certaines remontrances symboliques initiales. Le fait que le Premier ministre avait le pouvoir de nommer, d'affecter et de renvoyer les sous-ministres était compris et accepté des deux côtés de la ligne de partage politiques-fonction publique comme étant un important instrument d'autorité démocratique.

L'on ne peut pas dire la même chose des trois autres systèmes, même si les différences sont relatives. Dans chaque cas, autant entre les trois systèmes et le Canada qu'entre les trois autres systèmes mêmes, la ligne de partage entre gouvernement et fonction publique est plus profonde en ce qui concerne tant les cultures que les structures. La culture du genre « Yes, Minister », telle que popularisée par l'émission comique du même nom réalisée par la British Broadcasting Corporation et dépeignant le ministre comme étant l'infortunée victime d'une bureaucratie égoïste, suffisante et autonome, était certes plus prononcée

dans ces trois autres systèmes, du moins pour ce qui est de l'idée que la fonction publique pouvait prétendre avoir des opinions légitimement indépendantes sur l'intérêt du public dans les dossiers de politique gouvernementale et d'administration publique. Comme l'a déclaré John Halligan au sujet de l'Australie : « La bureaucratie était perçue comme étant trop élitiste, trop indépendante, trop peu représentative et trop peu sensible » (2004 : 83) [Traduction]. Au Canada, bien sûr, cela a aidé qu'un certain nombre d'éminents fonctionnaires « de carrière » de l'après-Seconde Guerre mondiale aient déserté le navire pour finir ministres, et même Premier ministre (dans le cas de Lester Pearson, ancien sous-ministre!).

Chose tout aussi importante, chacun de ces trois autres systèmes, avant les réformes, s'était appuyé sur des arrangements institutionnels tels qu'il était difficile, voire presque impossible dans certaines circonstances, pour le Premier ministre ou les ministres d'affirmer leur autorité exécutive auprès des sous-ministres. L'idéal d'une fonction publique permanente s'était propagé jusqu'en haut de la pyramide, d'où le titre britannique de « secrétaire permanent » (ou celui de « chef permanent » autrefois employé en Australie et en Nouvelle-Zélande). Dans chaque cas, des réformes d'envergure prévoyaient des changements dans la nomination et la gestion des sous-ministres à l'intérieur de ces systèmes et ce, dans le but de corriger ce qui était perçu comme un manque de sensibilité politique.

5.3
Australie

En Australie, le processus a été remanié d'une façon telle que les ministres, et surtout le Premier ministre, ont vu s'élargir et se renforcer leurs pouvoirs quant à la nomination et à la gestion de la catégorie secrétaire ministériel (Weller 2001; Weller et Young 2001). Le Premier ministre contrôle ainsi aujourd'hui complètement la dotation des

postes de secrétaire ministériel; même la formalité de la nomination par gouverneur en conseil a été abandonnée. Tant pour les nominations que pour les évaluations, le Premier ministre est conseillé par le *Departmental Secretary to Prime Minister and Cabinet*, qui est aidé, pour les évaluations, par le *Public Service Commissioner*. (Le *Public Service Commissioner* conseille le Premier ministre au sujet de la nomination du *Departmental Secretary to Prime Minister and Cabinet*.) Par ailleurs, les ministres interviennent maintenant beaucoup plus dans le processus de nomination, notamment sous forme d'entretiens avec les candidats. Il en résulte une forme de « personnalisation » du processus de nomination, que Weller et Young jugent « peut-être plus insidieuse que la politisation car elle est beaucoup moins flagrante » (2001, 173).

Les secrétaires ministériels sont nommés sous contrat pour une période déterminée pouvant aller jusqu'à cinq ans. Ils ne jouissent plus de permanence, bien qu'ils puissent voir leur mandat renouvelé. La durée réelle pendant laquelle ils restent en poste a considérablement diminué au cours des années 90 pour tomber à moins de cinq ans en moyenne (Weller et Young 2001, 160). Le Premier ministre n'a besoin de consulter personne pour congédier un secrétaire ministériel.

Le Premier ministre évalue le rendement de chaque secrétaire ministériel sur la base des avis fournis par le *Secretary to Prime Minister and Cabinet* et le *Public Service Commissioner*, qui consulte le ministre concerné. Interviennent des lignes directrices générales plutôt que des critères rigides. Les primes de rendement sont décidées sur la base des évaluations faites par le Premier ministre (Australie, *Public Service Commission*, 2003).

À commencer avec les gouvernements travaillistes des années 80 et jusqu'à l'arrivée au pouvoir dans les années 90 du gouvernement de coalition libéral-national sous John Howard, le personnel politique a lui aussi joué un rôle important au gouvernement. Avant la victoire des

travaillistes en 1983, la plate-forme du parti avait proposé la politisation explicite des hauts rangs de la fonction publique, à la mode américaine. Mais une fois installé au pouvoir après les élections de 1983, le gouvernement travailliste a plutôt choisi d'augmenter le nombre et les rôles des personnels politiques (comme cela a été souligné plus tôt, les Conservateurs de Mulroney au Canada avaient fait de même après leur accession au pouvoir en 1984). Selon Campbell, le régime australien est, parmi ces quatre régimes de type Westminster, celui qui a le plus recouru à des employés exonérés dans la gouvernance, et cela a eu des conséquences variables pour ce qui est de l'engagement effectif des fonctionnaires professionnels dans la gouvernance publique (Campbell 2001).

Sous les deux gouvernements travaillistes successifs ayant précédé l'actuel gouvernement Howard, en place depuis 1996, la fonction publique s'était montrée de plus en plus désireuse d'élaborer une structure plus collective en vue de la fourniture de conseils sur le recrutement et l'encadrement du corps de *departmental secretaries* (Weller 2001). Cela était venu en réaction en partie aux pressions relatives à la politisation, et certainement aux allégations de politisation (Halligan 2004; Nethercote 2003).

L'élection du gouvernement Howard a balayé ces rêves, mais non les inquiétudes des gens. En effet, six secrétaires ministériels ont été renvoyés sans explication lorsque le gouvernement Howard a pris le pouvoir, et celui-ci est allé chercher son tout premier *Departmental Secretary to Prime Minister and Cabinet* à l'extérieur de la fonction publique, geste qui avait été perçu par la plupart au sein de la fonction publique comme de la partisanerie flagrante (Campbell 2001). Même si l'intéressé avait des antécédents dans la fonction publique, il avait également été le conseiller de deux premiers ministres d'État libéraux, et son empressement à exprimer des opinions négatives au sujet de la fonction publique de carrière n'allait guère le faire aimer des fonctionnaires de carrière. Son successeur cadre mieux avec le modèle du *Departmental*

Secretary to Prime Minister and Cabinet choisi parmi les rangs des secrétaires ministériels, ce qui illustre peut-être l'expérience courante des régimes à la Westminster voulant qu'une fois un gouvernement au pouvoir depuis un certain temps, il soit en mesure de dépister, en vue de leur promotion, ceux parmi les hauts fonctionnaires qui sont suffisamment sensibles à son programme. Il est néanmoins clair que c'est au Premier ministre que revient ce choix et il est par conséquent inévitable d'y voir que le *Departmental Secretary to Prime Minister and Cabinet* ainsi choisi doit sa nomination à plus que son mérite, tel que défini par ses pairs, même si le Premier ministre doit consulter le *Public Service Commissioner*. Dans cette situation, le « double rôle » du *Departmental Secretary to Prime Minister and Cabinet* — sous-ministre du Premier ministre et chef de la fonction publique — peut poser problème, comme le souligne Nethercote (2003), si le titulaire du poste n'est pas accepté par les autres secrétaires ministériels comme étant un des leurs.

5.4
Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, M^me^ Thatcher avait la réputation d'intervenir activement dans la nomination des secrétaires permanents. En effet, il était bien connu qu'elle avait l'habitude de demander : « Est-il un des nôtres? » Sa question avait pour objet de vérifier si le candidat recommandé favorisait son style à elle de gestion publique par opposition à ce qu'elle jugeait être l'approche excessivement bureaucratique de la fonction publique de carrière. Elle avait choqué nombre de fonctionnaires de carrière lorsqu'elle était sortie de la bureaucratie de carrière pour combler un poste élevé au *Treasury* (Campbell et Wilson 1995). À son départ, elle avait établi l'attente que l'approbation de recommandations par le Premier ministre n'était plus simplement pour la forme (Barberis 1996).

Le processus formel veut que le Premier ministre soit conseillé par le *Cabinet Secretary*, en sa qualité de *Head of the Home Civil Service*, appuyé

par un *Senior Appointments Selection* Committee, regroupant des secrétaires permanents chevronnés et deux membres de l'extérieur. Lorsqu'on procède par concours ouvert, c'est le *First Civil Service Commissioner* qui supervise le processus. Sous Blair, il y a eu une multiplication des concours ouverts et du recrutement à l'extérieur, surtout dans le secteur privé (par opposition au secteur public plus large). C'est une stratégie que le Premier ministre considère comme essentielle à son programme de réforme visant à bâtir une fonction publique ouverte sans permanence parmi les rangs supérieurs, y compris ceux en-dessous du secrétaire permanent (Royaume-Uni 2004). Dans ce contexte, les évaluations de rendement se font en rapport direct avec l'examen des primes de rendement.

Le processus est aujourd'hui considéré comme beaucoup plus ouvert qu'auparavant et donc moins exposé au « copinage », bien que la personnalisation de la part des premiers ministres et des ministres soit devenue plus prononcée, du fait de la « quête d'un plus grand contrôle politique » (Rhodes 2001, 118).

Comme partout ailleurs, le nombre et l'influence des personnels politiques ont été augmentés. Cela a été tout particulièrement le cas sous le gouvernement travailliste du Premier ministre Tony Blair. En effet, sous Blair, il y a eu un estompage marqué des frontières et des rôles entre les personnels partisans-politiques et les fonctionnaires au cœur même du gouvernement. À titre d'illustration, Blair a pris la mesure sans précédent d'habiliter son chef de cabinet et son secrétaire de presse à donner des ordres aux fonctionnaires (Wilson et Barker 2003, 352 et 367).

5.5
Nouvelle-Zélande

En Nouvelle-Zélande, les réformes apportées au processus de nomination et de gestion des chefs permanents prédécesseurs ont eu

pour objet de conférer individuellement et collectivement aux ministres un rôle accru dans la nomination des *chief executives* (comme on les a appelés par suite des réformes en question). En vertu du nouveau modèle, fondé sur des réformes inspirées de la « théorie des agences », les relations entre ministres et *chief executives* devaient être structurées à la manière de relations entre « directeurs » et « agents »; ces relations devaient être de nature contractuelle. Les ministres devaient décider de ce qu'il fallait produire sous forme de services publics (extrants) et de ce qui devait être fourni sous forme de ressources budgétaires (intrants) en vue de la production des extrants requis. Les ministres devaient alors passer contrat avec les *chief executives* pour la production de ces extrants au « prix » budgétaire convenu. La deuxième partie du modèle remettait la quasi-totalité des pouvoirs de gestion aux mains des *chief executives* afin que ceux-ci puissent décider de leur côté de la façon la plus économique et la plus efficiente de produire ces extrants, en fonction des objectifs fixés par les ministres. Dans le cadre de ce système, en théorie, les ministres seraient libres de passer contrat avec tout ministère en mesure de livrer les extrants désirés.

Sans entrer dans le détail du modèle théorique dont les réformes ont été inspirées, il importe de souligner deux éléments. Premièrement, les réformateurs souhaitaient mettre fin à la structure de carrière fermée ayant régi le corps de « *permanent heads* ». Ce système allait être ouvert aux personnes à l'extérieur de la fonction publique et soumis aux méthodes de sélection par voie de concours. Deuxièmement, les ministres, en tant que « directeurs » démocratiques, devaient avoir leur mot à dire et une certaine influence, voire même dans certains cas le droit de procéder à des nominations, pour assurer la légitimité démocratique du système (Boston, Martin, Pallot, Walsh 1991).

Bien que les gens soient nombreux à juger les réformes de la Nouvelle gestion publique néo-zélandaise comme étant les plus radicales à l'encontre du modèle traditionnel de la fonction publique, les processus

néo-zélandais en matière de nomination et d'évaluation des *chief executives* se sont avérés être les plus indépendants de tous les systèmes de type Westminster (Halligan 2004). Le paradoxe est un cas classique de réforme largement conditionnée par ce qui constituait autrefois un continuum dans le système. Dans le cas qui nous occupe, les ministres avaient en définitive été carrément écartés de la nomination et de la gestion des chefs permanents; le régime était le « club des anciens » autogéré par excellence (Boston, Martin, Pallot, Walsh 1996).

La réforme a créé un *State Services Commissioner*, qui est responsable d'annoncer publiquement les vacances aux postes de *chief executive* et, au besoin, de lancer des concours, de présider les jurys pour les candidats retenus en sélection finale puis de soumettre une recommandation unique au Cabinet. Au début du processus, le commissaire est tenu de sonder les ministres au sujet du poste et de tout candidat potentiel. Le Cabinet peut rejeter le candidat recommandé par le commissaire et demander à ce dernier de lui soumettre une autre recommandation, ou encore procéder à une nomination unilatérale, auquel cas une telle décision doit être accompagnée par une annonce publique à cet effet, ce qui est censé freiner la politisation. Le Cabinet accepte couramment le candidat recommandé. Entre 1988 et 2001, seul un candidat recommandé, sur plus de 80, a été rejeté (Boston 2001).

Le commissaire est nommé par le Cabinet sur recommandation du Premier ministre, mais il ne peut être renvoyé qu'au moyen d'une résolution de la *House of Representatives*. Le commissaire dirige la *State Service Commission*, organisme de gestion central, qui relève d'un *Minister of State Services*. Le commissaire est en vertu de la loi responsable de l'état de la fonction publique en tant qu'institution. (Il n'existe aucun équivalent canadien, étant donné que certaines des responsabilités du commissaire, au Canada, reviennent au greffier et au Bureau du Conseil privé, au Conseil du Trésor et à son secrétariat, à la Commission de la fonction publique et à l'École de la fonction publique du Canada.) Le commissaire, en tant qu'employeur des *chief executives*, est responsable

de l'évaluation de ces derniers et de leur rendement, et décide des conséquences sur les plans du cheminement de carrière et de la rémunération en découlant. Le commissaire est également habilité à renvoyer un *chief executive*, avec l'accord du Cabinet. Dans le cadre de ces différents rôles, le commissaire n'est pas le *chief executive* auprès du Premier ministre et du Cabinet; ce poste est distinct. Étant donné les responsabilités en matière de nomination et d'évaluation du groupe des *chief executives* dont est assorti ce poste, celui-ci est unique parmi tous les systèmes de type britannique, surtout en ce qu'il demeure à l'abri d'ingérence politique (Norman et Gregory 2004).

Ce régime présente certaines complications, mais a joui d'évaluations positives de la part de comités d'examen gouvernementaux et de spécialistes du milieu universitaire du fait des bons résultats qu'il a livrés dans la dotation des rangs supérieurs d'une fonction publique professionnelle et non partisane (Logan 1991; Boston 2001; Norman 2003; Schick 1996).

5.6
Proposition de réforme

En Australie et en Grande-Bretagne, la pratique et la forme se sont rapprochées de la tradition canadienne. Ces deux systèmes ressemblent beaucoup aujourd'hui dans leurs aspects les plus importants au modèle canadien, notamment :

- une concentration de pouvoirs sous le Premier ministre;
- une coterie de personnels politiques exerçant une influence considérable en matière de gouvernance; et
- une équipe de hauts fonctionnaires cadres, nommée et gérée par un premier ministre qui s'attend à ce qu'elle soit entièrement à l'écoute des instructions politiques et à ce qu'elle se consacre activement à promouvoir la mise en œuvre du programme du gouvernement.

Les premiers ministres successifs, d'allégeances politiques diverses, qui ont gouverné au cours des trois dernières décennies sont une preuve éloquente que cette dynamique de la Nouvelle gouvernance publique n'est ni particulière à un premier ministre donné ni le résultat d'une idéologie partisane donnée. La Nouvelle-Zélande se détache ici du groupe. Ce n'est pas que le pays n'a pas vécu les mêmes pressions, bien au contraire. Plutôt, c'est parce qu'entre autres choses la Nouvelle-Zélande a instauré un processus plus indépendant de nomination et d'évaluation de ses hauts fonctionnaires, et qui a imposé des contraintes à la capacité des ministres, y compris le Premier ministre, et de leurs personnels politiques, d'exercer une influence politique indue auprès de ces hauts fonctionnaires et, partant, de leurs subordonnés.

On a relevé en Australie, en Grande-Bretagne et au Canada diverses grandes crises qui ont soulevé de sérieuses questions quant aux pressions que les ministres et les employés politiques exercent à l'occasion sur des fonctionnaires et aux rôles des employés politiques dans le processus de gestion publique (Keating 2003; Weller 2001; Campbell 2001; Wilson et Barker 2003). Ces mêmes épisodes ont également suscité des interrogations au sujet des cultures de la fonction publique qui sont favorisées par la dynamique de la Nouvelle gouvernance publique. Les principales parmi celles-ci concernent le degré auquel les fonctionnaires pensent devoir se soumettre aux directives politiques pour des raisons de responsabilité ministérielle ou de loyauté. Les fonctionnaires, pour citer un universitaire britannique, sont-ils tenus de se rendre coupables de « promiscuité partisane » pour faire cadrer loyauté au gouvernement du jour et neutralité de la fonction publique (Wilson 1991)? Les fonctionnaires doivent-ils être des défenseurs, voire des champions, du programme du gouvernement pour prouver leur loyauté?

À l'exception possible de l'Australie, il n'y a pas eu de montée majeure de dotation partisane-politique de postes de secrétaires permanents, de secrétaires ministériels ou de sous-ministres (comme il y en a

clairement eu et dans certains gouvernements provinciaux canadiens et dans certains gouvernements d'États australiens). C'est dans ce sens-là que ces fonctions publiques, y compris celle d'Australie, se vantent d'être non partisanes et, partant, neutres. Et, dans chacun de ces systèmes, le discours des premiers ministres, des ministres et des hauts fonctionnaires eux-mêmes appuie la tradition d'une fonction publique neutre, même si certaines réformes récentes cadrent mal avec la notion traditionnelle de fonction publique de carrière comme recette pour une fonction publique neutre.

Dans le cas du Canada, la question primordiale à ce stade est de savoir si l'actuel régime de recrutement et d'évaluation des sous-ministres saura satisfaire aux exigences d'une fonction publique neutre en mesure d'atteindre les normes les plus élevées en matière d'intégrité et de compétence. L'actuel régime s'appuie sur trois grandes hypothèses que voici :

- premièrement, le Premier ministre nommera au poste de greffier un fonctionnaire jugé par ses pairs comme étant parmi les plus qualifiés, et de préférence le plus qualifié, pour diriger, dans les circonstances du jour, la fonction publique;

- deuxièmement, en règle générale, le Premier ministre s'en remettra aux recommandations du greffier pour les nominations et les renvois (ou autres sanctions) de sous-ministres; et

- troisièmement, le greffier évaluera le rendement des sous-ministres sur la base de critères en matière de service public englobant intégrité et compétence manifestes.

En bref, le régime suppose que l'indépendance et, partant, la neutralité de la fonction publique sont garanties du fait que le Premier ministre respecte le jugement des cadres supérieurs de la fonction publique quant à la dotation des rangs sous-ministériels, y compris le poste de greffier, et que le greffier gère ensuite l'équipe de sous-ministres, avec ses

pairs, d'une façon qui soit conforme aux valeurs propres à une fonction publique professionnelle[4].

La primauté du Premier ministre dans le cadre de ce régime est à la fois constitutionnelle et démocratique : le Premier ministre exerce les pouvoirs de la Couronne en faisant ces importantes nominations par gouverneur en conseil; le Premier ministre est le chef du gouvernement du jour dans le cadre du système démocratique de gouvernement responsable. Mais le Premier ministre est bien sûr également partisan. Et c'est pour cette raison que l'on s'attend à ce qu'il s'en remette à ses hauts fonctionnaires. C'est la convention qui le veut. Au mieux, le Premier ministre exerce son pouvoir discrétionnaire en tant que soupape de sécurité démocratique pour veiller à ce que ces cadres agissent en fonctionnaires professionnels et n'utilisent pas les pouvoirs qui leur ont été délégués pour promouvoir leurs propres intérêts.

Les premiers ministres canadiens sont particulièrement puissants, tant dans l'absolu que par rapport à leurs homologues dans les autres régimes de type Westminster. La raison en est qu'ils sont sujets, comparativement, à moins de contraintes. La *Charte canadienne* et les tribunaux, ainsi que la distribution des compétences entre les paliers fédéral et provincial, constituent d'énormes contraintes pour le pouvoir exécutif et le gouvernement fédéral à l'intérieur de la fédération canadienne, mais ne contraignent pas pour autant les pouvoirs politiques exécutifs quant à la gestion de la fonction publique. L'accès à l'information gouvernementale est une contrainte, mais les pressions exercées sur la fonction publique par les ministres et (ou) leurs personnels politiques peuvent minimiser la tenue de dossiers effectuée. Les pouvoirs de vérification et d'examen externes, notamment ceux exercés par le vérificateur général, sont considérables, mais sont en règle générale réduits par les faiblesses du Parlement canadien s'agissant de contrôler et d'exiger des comptes des ministres et des hauts fonctionnaires. En d'autres termes, le régime canadien en est un dans le cadre duquel un

puissant politicien partisan a le pouvoir, parfaitement discrétionnaire et sans la moindre transparence ni participation d'experts externes, de nommer et de gérer la direction de la fonction publique, qui est pourtant censée être non partisane et neutre. Ce n'est qu'avec une pleine adhésion au marché conventionnel, comme l'a souligné Savoie, que l'on peut prétendre que les dirigeants de la fonction publique ainsi nommés sont neutres et qu'ils agiront, au besoin, de façon indépendante.

Tant et aussi longtemps que les sous-ministres proviennent des rangs de la fonction publique, la probabilité de nominations partisanes est réduite. Cependant, comme cela a déjà été relevé, ce que Campbell (2001) appelle « personnalisation » et que Bourgault et Dion (1991) appellent « politisation fonctionnelle » ne peut pas être ignoré, même si ce genre de politisation est quasi impossible à prouver étant donné les pouvoirs discrétionnaires du Premier ministre d'agir seul, sans fournir d'explications, et le fait que les fonctionnaires choisis soient invariablement sélectionnés parmi les rangs supérieurs où chacun pourra prétendre à une promotion[5]. En même temps, c'est précisément ce genre de politisation qui risque le plus de résulter en une fonction publique susceptible d'être tentée de se soumettre à des directives politiques indues sous l'apparence de responsabilité ministérielle et de loyauté. Et ce phénomène est renforcé d'autant par la pratique répandue des premiers ministres et ministres de permettre aux personnels politiques de participer au processus administratif. Comme le souligne un ancien secrétaire ministériel australien au Premier ministre et au Cabinet, c'est « la concurrence pour l'influence » dans les cercles proches des premiers ministres et caractérisée par la courtisanerie où le pouvoir s'est concentré qui a poussé « certains fonctionnaires à tomber dans l'excès dans leur empressement à plaire » à leurs maîtres politiques (Keating 2004, 12).

L'un des anciens sous-ministres du Canada les plus respectés, Arthur Kroeger, est d'avis que la débâcle entraînée par le Programme des

commandites, le plus grave de toute une série de cas récents de prévarication, indique qu'il importe que la fonction publique « exerce un rôle indépendant » (cité par Greenway en 2004). Personne n'a contesté cette conclusion, ni même celle de Savoie voulant que le marché conventionnel soit rompu. La question pertinente, donc, est celle de savoir comment institutionnaliser « un rôle indépendant » pour la fonction publique et ce que cela signifierait.

À mon avis, un rôle indépendant signifie l'institutionnalisation de ce qu'était le marché conventionnel, c'est-à-dire que la direction de la fonction publique — le corps des sous-ministres, englobant le greffier — soit recrutée et gérée par la fonction publique elle-même, mais sous surveillance démocratique. Le système néo-zélandais offre un modèle, mais il importerait de l'adapter au système canadien et de le renforcer pour fournir au public l'assurance que l'indépendance de la fonction publique sera telle que l'intérêt public en matière de bonne gouvernance et de bonne gestion publiques sera servi. Cette indépendance ne devrait pas être synonyme de possibilité pour la fonction publique de frustrer le pouvoir légitime des ministres de prendre des mesures administratives. En même temps, une telle indépendance devrait servir à assurer l'adhésion par la fonction publique, et notamment par les sous-ministres, à leurs responsabilités et obligations statutaires, telles qu'énoncées, par exemple, dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

5.7
Une commission de sous-ministres

Ce qu'il importe de faire n'est pas compliqué. Le pouvoir de recommander la nomination de sous-ministres, y compris le greffier, et la responsabilité quant à l'évaluation de leur rendement pourraient, par voie de loi, être conférés à une commission de sous-ministres présidée par le greffier et composée d'un nombre choisi de sous-

ministres chevronnés et d'au moins deux membres externes nommés par le gouverneur en conseil, sur recommandation de la Commission, et avec l'approbation du Parlement pour un mandat de cinq ans.

La Commission recommanderait au gouverneur en conseil des candidats, en fonction des vacances ou des recommandations de la Commission de réaffecter un ou plusieurs sous-ministres. Le gouverneur en conseil sanctionnerait la nomination, demanderait une autre recommandation ou procéderait à une nomination unilatérale. Pour qu'une nomination unilatérale puisse avoir lieu, le Premier ministre serait tenu de divulguer à la Chambre des communes le fait que la personne choisie n'a pas été recommandée par la Commission. La nomination du greffier ne différerait des autres nominations que par le fait que la présidence de la Commission serait assurée à cette fin par un des membres externes.

La Commission assurerait également l'évaluation des sous-ministres, ainsi que de leur rendement, et déciderait des conséquences en découlant, y compris pécuniaires.

Dans la conduite de ses fonctions et de dotation et d'évaluation, la Commission serait tenue de consulter le Premier ministre et les ministres concernés et aurait accès aux évaluations de rendement des candidats. Elle serait appuyée par l'unité de personnel existante responsable des nominations de cadres supérieurs au Bureau du Conseil privé. Elle s'inspirerait en grande partie du système existant, tel qu'administré par le greffier, appuyé du Comité des hauts fonctionnaires. Cependant, elle ferait de la dotation et de la gestion du corps sous-ministériel la responsabilité collective des commissaires. La Commission ne jouerait pas simplement un rôle consultatif auprès du greffier car ce dernier ne pourrait transmettre de recommandations n'ayant pas l'agrément de la Commission. Cette dernière, présidée par le greffier, jouirait d'un pouvoir collectif. Les deux membres de l'extérieur auraient pour responsabilité spéciale de veiller à ce que le processus

de nomination ne soit pas sapé par une collusion entre les sous-ministres ou entre le greffier et le Premier ministre.

Une telle institutionnalisation du processus ne devrait pas pour autant rendre la nomination et l'évaluation du corps sous-ministériel excessivement complexes, lentes ou inefficientes. Par exemple, étant donné les systèmes de freins et contrepoids qui feraient partie du processus proposé, notamment le veto démocratique et le pouvoir de nomination unilatéral du Cabinet ainsi que la présence de deux membres externes, la Commission devrait être habilitée à décider quand recourir à des concours ouverts ou internes par opposition au redéploiement de personnes déjà présentes dans les rangs ou à recommander des candidats nouveaux, puisés à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique, sans concours. Un tel pouvoir discrétionnaire écarterait l'une des principales critiques faites à l'endroit du modèle néo-zélandais, où les procédures exigées par la loi peuvent ralentir le processus, problème qui en Nouvelle-Zélande est aggravé du fait du petit bassin parmi lequel recruter à l'interne des candidats pour les rangs sous-ministériels. D'autre part, au contraire du modèle néo-zélandais, ce pouvoir discrétionnaire faciliterait le maintien du rôle double du greffier en tant que sous-ministre du Premier ministre et chef de la fonction publique. En même temps, le rôle du greffier en tant que chef de la fonction publique serait modifié pour donner lieu à un partage des pouvoirs et des responsabilités y afférents avec la Commission des sous-ministres. Enfin, la Commission tout entière serait tenue de trouver le juste équilibre, dans la constitution de l'équipe sous-ministérielle et dans l'évaluation de chacun des sous-ministres, entre réactivité politique et neutralité non partisane.

Cet ensemble de dispositions, appuyé peut-être par d'autres encore, aurait aussi pour effet de réduire la tentation et la possibilité que les dirigeants du service public deviennent une caste de mandarins intéressés qui s'auto-perpétue. La nécessité de trouver le juste équilibre, sur le

plan de la dotation du corps sous-ministériel et de l'évaluation des sous-ministres individuels, entre réactivité politique et neutralité non partisane soulève la question du temps que les sous-ministres passent dans un poste donné. Bien que l'on ait conscience du problème, la durée moyenne pendant laquelle les sous-ministres exercent leurs fonctions dans un poste donné reste trop brève et les sous-ministres prennent leur retraite à un trop jeune âge. Le professionnalisme de la fonction publique en souffre, nonobstant les qualités du corps sous-ministériel. Ces deux éléments constituent également des incitations à privilégier indûment les désirs du Premier ministre et du greffier par rapport à d'autres obligations.

Afin d'assurer la neutralité politique voulue de la fonction publique, il faut donc une direction plus indépendante et plus collective sur le plan de la dotation et de la gestion du corps sous-ministériel. Ces deux conditions peuvent ne pas suffire à réaliser cet objectif mais elles sont susceptibles d'aider la haute direction de la fonction publique à effectuer les nominations en fonction du mérite plutôt que des préférences ministérielles et à juger du rendement des sous-ministres en fonction de la qualité de leur administration plutôt que de leur complaisance envers un ministre ou le programme politique gouvernemental.

Notes en fin de texte

1 Quelques sous-ministres et sous-ministres adjoints sont en fait nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* mais font l'objet d'une dérogation décidée par la Commission de la fonction publique et sont de ce fait révocables par le Premier ministre (anciennement par le gouverneur en conseil).

2 Avec les exceptions signalées à la note 1.

3 On peut dire de l'Australie qu'elle a reculé par rapport à son engagement à faire en sorte que ses secrétaires ministériels soient perçus comme étant des membres de la fonction publique professionnelle et non partisane.

4 Ces hypothèses n'excluraient pas le recrutement de sous-ministres à l'extérieur de la fonction publique, mais supposeraient que les candidats en question soient recommandés par le greffier. Un greffier issu de l'extérieur du système serait sans doute perçu comme posant problème.

5 Depuis plus de deux ou trois décennies, ce n'est essentiellement que dans des gouvernements provinciaux canadiens ou des gouvernements d'État australiens que des fonctionnaires ou des gens de l'extérieur avec des antécédents douteux ont été nommés aux rangs les plus élevés.

Bibliographie

Aucoin, Peter. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Montréal : Institut de recherche en politiques publiques).

Australie, Public Service Commission. 2003. *The Australian Experience of Public Service Reform* (Canberra : Australian Public Service Commission).

Barberis, Peter. 1996. *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service* (Aldershot : Ashgate).

Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, Pat Walsh. 1996. *Public Management: The New Zealand Model* (Auckland : Oxford University Press).

Boston, Jonathan. 2001. « New Zealand : Cautionary Tale or Shining Example? » dans R. Rhodes et P. Weller (sous la dir. de). *The Changing World of Top Officials* (Buckingham : Open University Press).

Boston, Jonathan. 1991. « Chief executives and the senior Executive Service », dans Jonathan Boston, John Martin, June Pallot, Pat Walsh (sous la dir. de). *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution* (Auckland : Oxford University Press), 81-113.

Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. 1991. *L'Evolution du profil des sous-ministres fédéraux : 1867-1988* (Ottawa : Centre canadien de gestion).

Campbell, Colin. 2001. « Judging Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Competence: Recent Experience in Australia », *Governance*, 14:2, 253-282.

Campbell, Colin et Graham Wilson. 1995. *The End of Whitehall: The Death of a Paradigm?* (Oxford : Basil Blackwell).

Canada, Bureau du Conseil privé. 2003. *Guide du sous-ministre* (Ottawa : Bureau du Conseil privé).

Good, David. 2003. *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions* (Toronto : University of Toronto Press).

Greenway, Norma. 2004. « They got their marching orders and they marched », *Ottawa Citizen*, 12 février.

Halligan, John. 2004. « The Australian public service: redefining boundaries », dans John Halligan (sous la dir. de). Civil Service Systems in Anglo-American Countries (Cheltenham : Edward Elgar), 70-111.

Hodgetts, J.E. 1973. *The Canadian Public Service* (Toronto : University of Toronto Press).

Keating, Michael. 2003. « In the Wake of 'A Certain Maritime Incident': Ministerial Advisers, Departments and Accountability », *Australian Journal of Public Administration*, 62:3, 92-97.

Kettl, Donald. 2005. *The Global Public Management Revolution*, deuxième édition (Washington : The Brookings Institute).

Lindquist, Evert (sous la dir. de). 2000. *Government Restructuring and Career Public Services* (Toronto : Institut d'administration publique du Canada).

Logan, B. 1991. *Review of State Sector Reforms* (Wellington : Steering Group).

Nethercote, John. 2003. « Values in Contention », *Australian Journal of Public Administration*, 62:1, 88-94.

Norman, Richard. 2003. *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector* (Wellington : Victory University Press).

Norman, Richard et Robert Gregory. 2003. « Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector », *Australian Journal of Public Administration*, 62:4, 35-49.

Rhodes, R.A.W. 2001. « United Kingdom : "Everybody but us" », dans R.A.W. Rhodes et P. Weller sous la dir. de) *The Changing World of Top Officials* (Buckingham : Open University Press), 111-151.

Royaume-Uni. 2004. « PM Speech on reforming the Civil Service » (10, rue Downing, 24 février).

Savoie, Donald. 1994. *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Toronto : University of Toronto Press).

Savoie, Donald. 1999. *Governing from the Centre* (Toronto : University of Toronto Press).

Savoie, Donald. 2003. *Breaking the Bargain* (Toronto : University of Toronto Press).

Schick, Allen. 1996. *The Spirit of reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change* (Rapport préparé pour la State Services Commission et le Treasury. Wellington : State Services Commission).

Weller, Patrick. 2001. *Australia's Mandarins: The Frank and the Fearless?* (Crows Nest, NSW : Allen and Unwin).

Weller, Patrick et Liz Young. 2001. « Australia : mandarins or lemons? », dans R.A.W. Rhodes et P. Wellers (sous la dir. de). *The Changing World of Top Official* (Buckingham : Open University Press), 152-188.

Wilson, Graham et Anthony Barker. 2003. « Bureaucrats and Politicians in Britain », *Governance*, 16:3, 349-372.

ANNEXE A:
LISTE DES AUTEURS

Directeur de recherche

Donald Savoie
Professeur d'administration publique, Université de Moncton

Études

Peter Aucoin
Eric Dennis Professeur de gouvernement et de sciences politiques et Professeur d'administration publique, Université Dalhousie
La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme

Liane E. Benoit, MPA
Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement

Jacques Bourgault, Ph. D.
Professeur, UQAM, Professeur adjoint,
ENAP, Boursier de recherche, CSPS
Le rôle du sous-ministre au Gouvernement du Canada: sa responsabilité et sa reddition de comptes

Peter Dobell et Martin Ulrich
Le Centre parlementaire, Ottawa
Le Parlement et la responsabilité financière

Jonathan Malloy
Professeur associé, Département de sciences politiques,
Université Carleton
Le Comité permanent des comptes publics

David E. Smith
Professeur émérite, Département d'études politiques,
Université de la Saskatchewan
Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au Gouvernement et au Parlement du Canada

COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LE
PROGRAMME DE COMMANDITES
ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES